



CA1  
CS  
- 2008875

100 *years*  
*ans*  
1908-2008



## Study on mobility of public servants

A report by the  
Public Service Commission of Canada

October 2008

Public Service Commission of Canada  
300 Laurier Avenue West  
Ottawa, Ontario K1A 0M7  
Canada

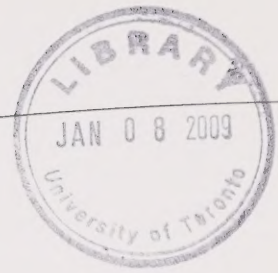
Information: 613-992-9562  
Facsimile: 613-992-9352

This Report is also available on our Web site at [www.psc-cfp.gc.ca](http://www.psc-cfp.gc.ca)

Cat. No. SC3-129/1-2008  
ISBN 978-0-662-05920-2

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented  
by the Public Service Commission of Canada, 2008






# **Study on mobility of public servants**

A report by the  
Public Service Commission of Canada



**October 2008**



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115515884>

# Table of Contents

<b>Highlights</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
About the Public Service Commission	5
Issue of study	5
Study objectives	5
<b>Methodology</b>	<b>6</b>
<b>Setting the context</b>	<b>6</b>
Defining and studying employee mobility	6
<b>Study findings</b>	<b>9</b>
Government-wide movement of public servants	9
Movement in occupational groups	12
Interorganizational movement	26
Geographic perspective	27
<b>Lessons learned and concluding remarks</b>	<b>28</b>
<b>Study team</b>	<b>29</b>
<b>Appendices</b>	<b>29</b>
Appendix 1: Methodology	30
Appendix 2: Statistical background	32
<b>List of figures</b>	
Figure 1: Appointments and separations contributing to movement of indeterminate employees, 2007-2008	7
Figure 2: Trends in overall rate of movement	9
Figure 3: Overall public service growth <i>versus</i> separations	10
Figure 4: Age distribution of public servants – 1997-1998 <i>versus</i> 2007-2008	11
Figure 5: Top six moving occupational groups <i>versus</i> the rest of the public service	13
Figure 6: Overall rate of movement – PE group	13
Figure 7: Growth and separations in the PE group	14
Figure 8: Overall rate of movement – ES group	15
Figure 9: Growth and separations in the ES group	16
Figure 10: Overall rate of movement – AS group	17
Figure 11: Growth and separations in the AS group	18



<b>Figure 12:</b> Overall rate of movement – IS group .....	19
<b>Figure 13:</b> Growth and separations in the IS group .....	20
<b>Figure 14:</b> Overall rate of movement – FI group .....	21
<b>Figure 15:</b> Growth and separations in the FI group.....	22
<b>Figure 16:</b> Overall rate of movement – EX group.....	23
<b>Figure 17:</b> Growth and separations in the EX group.....	24
<b>Figure 18:</b> Years at level prior to promotion .....	25
<b>Figure 19:</b> Years at level prior to promotion – PE group.....	26

## Highlights

In its 2006-2007 Annual Report, the Public Service Commission (PSC) identified the level of movement within the federal public service as a challenge. The PSC undertook the Study on Mobility of Public Servants to better understand recent movement trends.

The objectives of the study are to describe the nature and level of appointments leading to movement in the federal government, examine factors influencing that movement, and identify lessons learned. The study examined employee movement over 11 years (from 1997-1998 to 2007-2008). It is based on statistical information and interviews with senior officials in eight departments and agencies.

Mobility, if well-managed, can make a positive contribution both departmentally and government-wide. It introduces new ideas, supports employee development and career advancement. However, significantly high or low mobility can lead to negative impacts, including operational inefficiencies.

Public service mobility over the study period varied from a low of 28% in 1997-1998 to a high of 43% in 2001-2002. Mobility in the last four years increased from 30% in 2004-2005 to 42% in 2007-2008. A combination of increases in internal promotions and lateral movements<sup>1</sup> contributed to this trend. In absolute terms, there were more indeterminate appointments (67 287)<sup>2</sup> in 2007-2008 than at any other time in the study period.

Both public service growth and retirements over the past 11 years influenced movement patterns. The overall indeterminate workforce grew by 36% (between March 1999 and March 2008) to reach 161 998 in March 2008. At the same time, retirements almost quadrupled over the study period. A total of 34 647 public servants retired over the last 11 years. About 68% of these employees retired in the last five years.

Mobility in some occupational groups is especially high. The Personnel Administration Group (PE), the Economics, Sociology and Statistics Group (ES) and the Executive Group reached 74%, 71%, and 55% mobility rates respectively in 2007-2008. Influencing factors such as growth, retirement and resignation differed by occupational group. In addition, types of movement (promotions, lateral movements, acting appointments and intake: external recruitment and term-to-indeterminate appointments) also varied by occupational group. The number of years employees stayed at level before promotion declined for some occupational groups, creating a less experienced workforce. The PE group experienced the most significant decline in years at level of all groups examined.

---

<sup>1</sup> Lateral movements combine lateral transfers and deployments. As no appointment process is available on the pay system, it is not possible to differentiate between lateral transfers and deployments.

<sup>2</sup> The Mobility study is based on departments and agencies which were under the *Public Service Employment Act* for the past 11 years, which means that appointments and population numbers for Canada Border Services Agency and several small agencies are not included in these numbers.

The National Capital Region consistently had a higher rate of employee movement than the regions. We observed little movement between the National Capital Region and the other regions over the study period.

With the exception of central agencies, we noted little movement between departments and agencies. Small and medium-sized organizations demonstrated higher interorganizational movement than their larger counterparts. Some high-movement occupational groups are increasingly moving between departments and agencies.

This study reinforces the need for human resources planning to take into account the nature and scope of employee movement in each organization. It underlines the importance of recruitment, retention and succession strategies for specific occupational groups. A good example is the PE community. In this community, the increase in staffing volume due to employee movement affects the workloads of those involved in human resources, a group already experiencing high movement.



# Introduction

## About the Public Service Commission

The Public Service Commission (PSC) is an independent agency reporting to Parliament, mandated to safeguard the integrity of the public service staffing system and the political neutrality of the public service. In addition, the PSC recruits qualified Canadians from across the country. The PSC develops policies and guidelines to ensure that appointments are made according to the principle of merit and that they respect the staffing values. The PSC conducts evaluations, audits, studies and investigations to confirm the effectiveness of the staffing system and to make improvements when necessary. The PSC also provides staffing and assessment services to departments and agencies on a discretionary basis.

## Issue of study

In its 2006-2007 Annual Report, the PSC identified the level of movement within the federal public service as a challenge. Based on preliminary analyses in the 2006-2007 Annual Report, employee movement was estimated at 40%, up from 35% the year before and 30% the year before that.

The Annual Report noted that employee movement varied across occupational groups. The Personnel Administration Group (PE) was most mobile, followed by the Economics, Sociology and Statistics Group (ES). The Executive Group (EX) also had a high movement rate.

In the 2006-2007 Annual Report, we expressed concerns that these levels of movement translate into a large proportion of public servants being new to their jobs. This could result in challenges, including the need for adequate recruitment, succession planning and proper training for those who may be new to their jobs.

## Study objectives

The study had the following three objectives:

- a) describe the nature and level of appointments leading to movement in the federal government;
- b) examine the factors influencing movement trends; and
- c) identify lessons learned.

## Methodology

The study combined quantitative and qualitative methods to identify and analyze mobility trends. A statistical component detailed the nature and level of appointments contributing to employee movement in the public service. Key informant interviews with 42 individuals across eight departments and agencies explored why employees moved and identified lessons learned. See **Appendix 1** for further methodology details.

The study is based on departments and agencies which were under the *Public Service Employment Act* for the past 11 years, which means that appointments and population numbers for Canada Border Services Agency and several small agencies are not included in these numbers.

## Setting the context

### Defining and studying employee mobility

#### *What is employee mobility?*

Employee mobility is defined as “the patterns of intra- and interorganizational transitions over the course of a person’s work life.”<sup>3</sup> The phenomenon is characterized by both upward movement (promotion) and lateral movement (expanded career experience not resulting in promotion).

Employee mobility in the Canadian Public Service context includes the following (see **figure 1**):

- **intake:** recruitment (from outside the public service<sup>4</sup>) and term-to-indeterminate appointments;
- **internal movement:** appointments associated with movement within the public service, such as lateral and downward movement, acting appointments and promotions; and
- **separations:** departures from the public service, including retirements, voluntary departures (e.g. resignations), involuntary departures (e.g. layoffs) and death. (Separations were examined as a factor contributing to movement but were not included in movement rates as we only measured those new to their jobs.)

Employee mobility within the Canadian public service can be examined from the following perspectives:

---

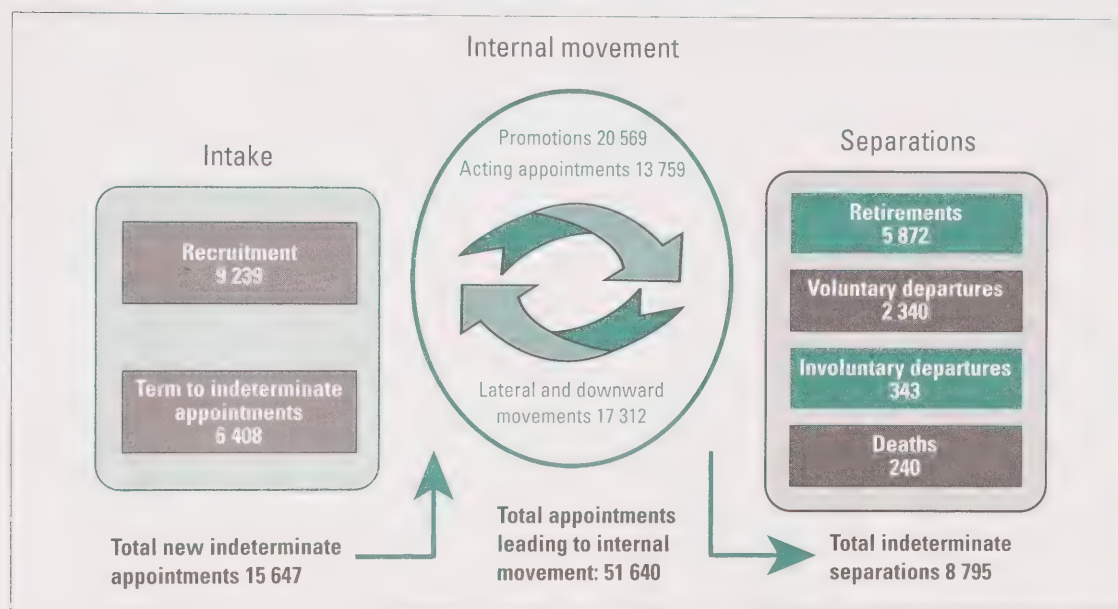
<sup>3</sup> Cited in Ng, et al. “Determinants of job mobility: A theoretical integration and extension.” *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 2007, 80, (363-386).

<sup>4</sup> For the purpose of this study, the public service is defined as those organizations whose appointments are made pursuant to the *Public Service Employment Act*.



- **occupational movement:** appointments leading to movement within the occupational group (promotion, lateral and downward movement)<sup>5</sup> as well as across occupational groups (e.g. from PE to ES). Employees may move from one group to another to expand their skills or to pursue a different career path;
- **interorganizational movement:** appointments leading to movement of employees from one organization to another (may be a lateral and downward movement or a promotion); and
- **geographic movement:** appointments leading to movement of employees between the National Capital Region and the other regions.

**Figure 1:** Appointments and separations contributing to movement of indeterminate employees, 2007-2008



Source: Job-Based Analytical Information System (JAIS)

## Employee “churn”

Mobility, if well managed, can make a positive contribution both organizationally and government-wide. It introduces new ideas and supports employee development and career advancement. However, significantly high or low mobility can lead to negative impacts, including operational inefficiencies. “Churn” (i.e. excessive employee movement) is evidenced by the following:

- employee mobility so high that it threatens organizational performance and/or the quality of employees’ work life;

<sup>5</sup> Lateral and downward movements combine lateral or downward transfers and deployments. As no appointment process is available on the pay system, it is not possible to differentiate between lateral transfers and deployments. There are few cases of downward movement.



- mobility rates significantly higher than the average; or
- movement influenced by fast-track promotions whereby employees do not spend sufficient time at level to learn the skills required for the job.

Research has not identified an optimal employee mobility rate. This depends on the organizational context. For example, central agencies, by the nature of their business, tend to experience higher mobility rates than do line organizations. According to a paper published by the State Services Commission of New Zealand, “there is no single “right” level of turnover that can be applied to all organizations, because each has a different strategy and many state sector organizations interact with different parts of the labour market.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> State Services Commission. Measuring Human Resource Capability in the Public Service. New Zealand: Author, August 1999, page 12

# Study findings

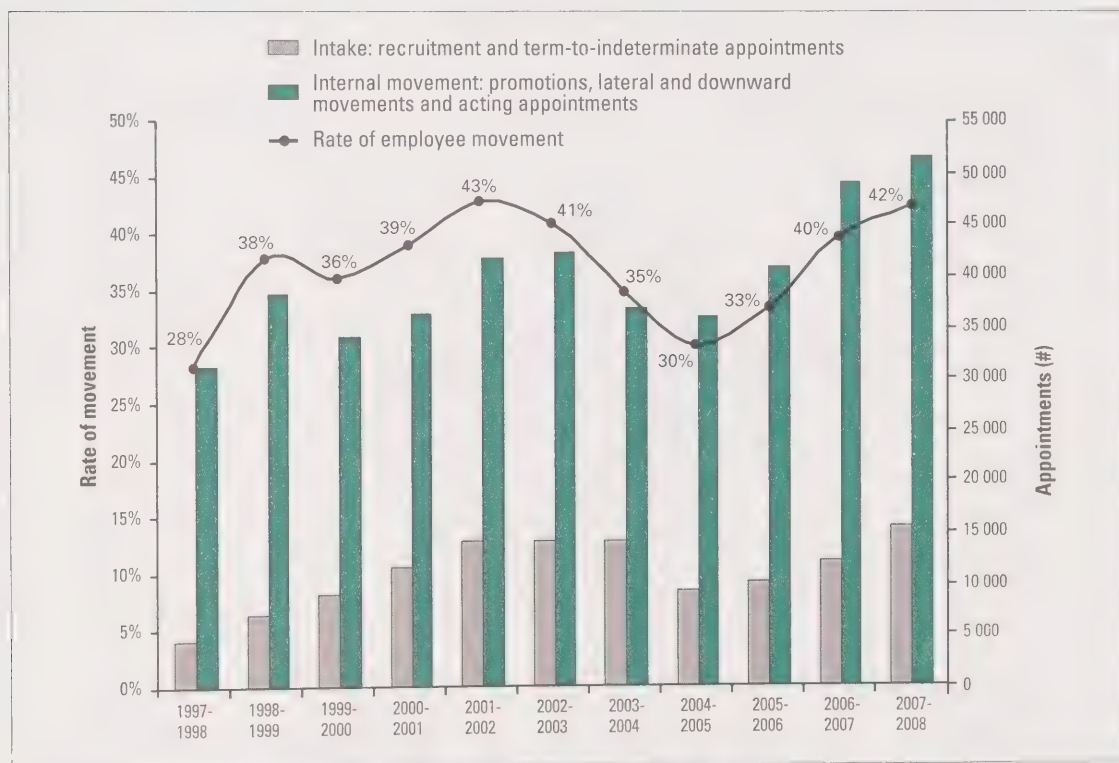
## Government-wide movement of public servants

### *Overall movement varied over the study period but increased in recent years*

The 11 year average mobility rate into and within the public service was 37%. The rate of employee movement fluctuated from a low of 28% in 1997-1998 to a high of 43% in 2001-2002 (see **figure 2**). In the last four years, the relative rate of movement has increased to reach a high of 42% in 2007-2008. In absolute terms, the number of indeterminate appointments (intake, internal movements) reached 67 287 in 2007-2008, the highest level over the study period.

Internal movement has increased in the last four years from 35 962 in 2004-2005 to 51 640 in 2007-2008, the highest level observed over the study period.

**Figure 2: Trends in overall rate of movement**



Source: PSC appointment and population files

Major fluctuations seemed to follow the introduction of hiring controls. Movement increased in 2000-2001, the period following program review, and again in 2005-2006. A sizeable proportion of interviewees mentioned the legacy of the 1990s program review as contributing to the movement patterns seen in the public service.

We examined types of movements over the 11-year period (see **Appendix 2, figure 20**).

Throughout the study period, internal promotions and lateral/downward movement accounted for most public service movement.

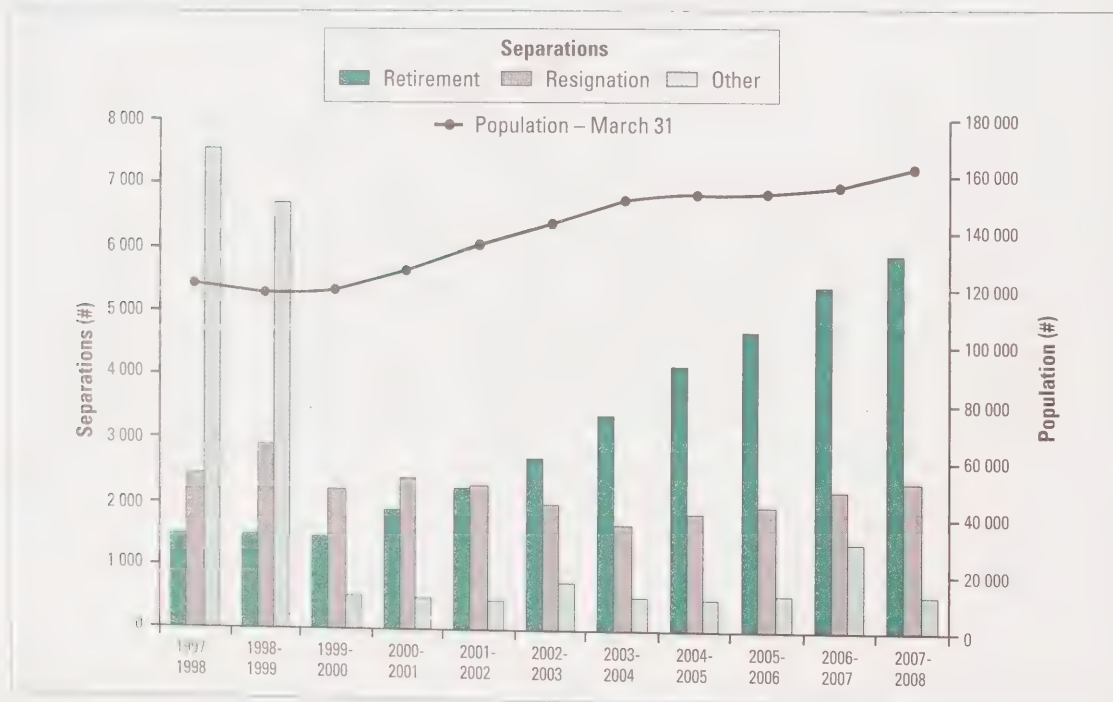
Over the past 11 years, most of employees who changed jobs made only one internal move in a given year (see **Appendix 2, figure 21**).

### *Growth and retirements influenced movement trends in the public service*

Both public service growth and retirements influenced movement patterns in the following ways:

- As illustrated by **figure 3**, the number of indeterminate employees has steadily increased over the study period. The overall indeterminate workforce increased by 36% since March, 1999 to 161 998 as at March 31, 2008.
- Retirements have almost quadrupled over the last 11 years, increasing by 211% (5 872) from 2000-2001 to 2007-2008. Over the study period, 34 647 public servants retired. About 68% of these retirements occurred in the last five years.

**Figure 3: Overall public service growth *versus* separations**



Source: PSC appointment and population files



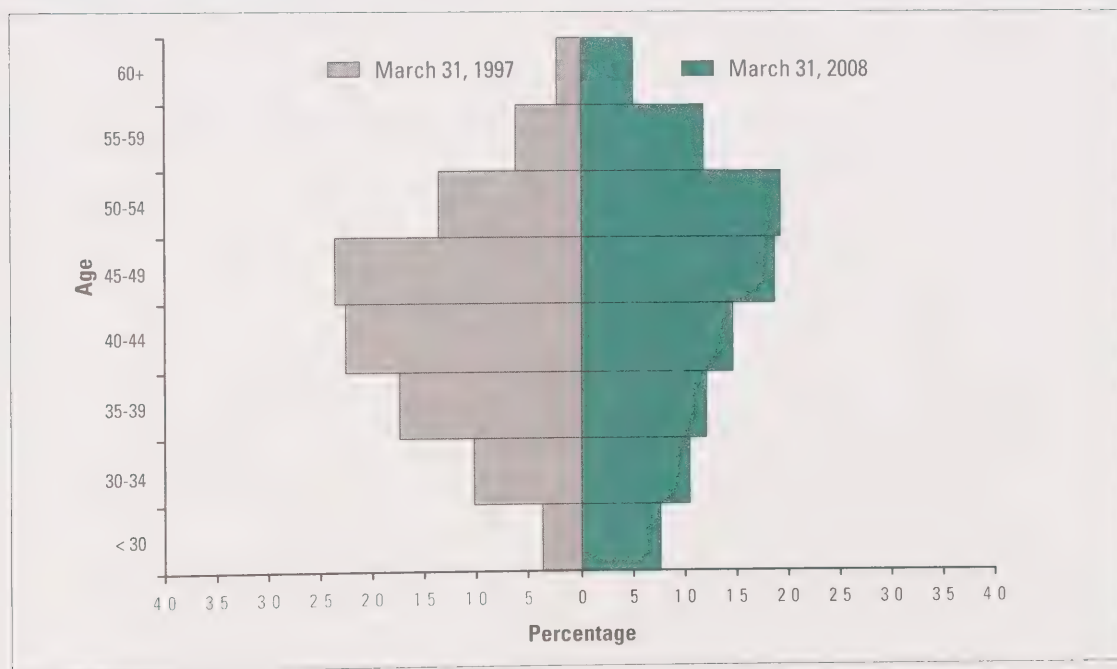
Almost two thirds of interviewees reported that retirements were an important factor in movement patterns. Over half of interviewees indicated that retirements and the aging workforce were generating many vacancies across the public service resulting in a tight labour market where demand exceeded supply.

### *Changing workforce also contributed to the movement patterns seen in the public service today*

The age distribution of public servants provides insight into future mobility trends. It also helps anticipate future challenges associated with recruitment and succession planning as more public servants become eligible to retire.

The age distribution of the public service workforce changed over the study period. As illustrated by **figure 4**, the proportion of mid-aged employees (between 35 and 49) decreased from 64% in 1997-1998 to 45% in 2007-2008. Conversely, the proportion of younger employees and the pre-retirement group increased. According to interviewees, program review influenced the age distribution of public servants.

**Figure 4:** Age distribution of public servants – 1997-1998 *versus* 2007-2008



Source: PSC appointment and population files

Age shows a relationship to movement mainly because it serves as a marker for employees' career stages and life course. Quantitative data shows that younger employees move more; mobility decreases in the middle working years and again when employees approach retirement (see **Appendix 2, figure 22** for trends). The average rate of internal movement for employees less than 35 years old is 49%; it is 33% for those 35-44 years old and only 20% once employees are 45 or older. Interviewees indicated that new recruits were more willing than previous generations to move when work environments did not meet their expectations. Employee work attitudes and career interests were mentioned frequently as factors influencing movement, particularly in the context of lateral opportunities or in the context of moves to find developmental programs with "faster" advancement tracks.

## Movement in occupational groups

We noted significant levels of movement for some occupational groups. The Economics, Sociology and Statistics Group (ES) and the Personnel Administration Group (PE) had the highest 11-year average rates of movement. The Information Services (IS), Administrative Services (AS), Financial Management (FI) and Executive (EX) groups also experienced high rates of movement (see **Appendix 2, figure 23**). As illustrated by **figure 5**, these six groups together consistently experienced higher rates of movement than the rest of the public service throughout the study period.

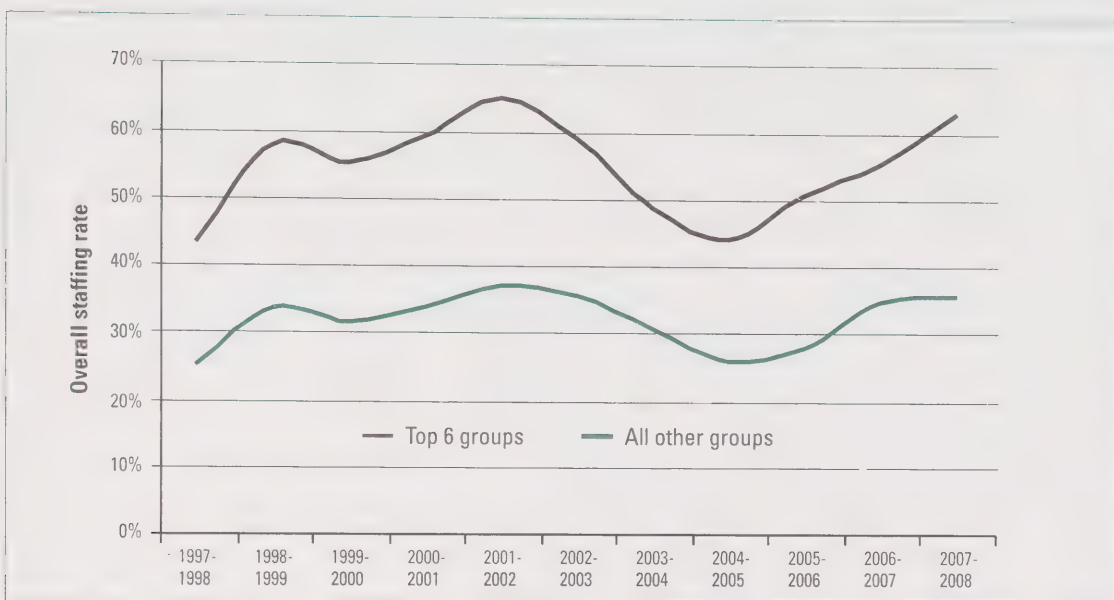
We examined these high-movement groups more closely. Analysis revealed that they shared some characteristics, which made them more prone to movement. Employees in these groups had transferable skills and tended to be in tight labour markets, where demand exceeded supply.

However, the magnitude and the nature of factors influencing their movement differed.

- Growth was a key factor contributing to movement. Even though all six groups grew over the study period, the ES and IS groups had much higher growth rates than the other four groups.
- Retirement was another key factor contributing to movement in the public service. While retirements increased for all groups, they were more pronounced in the PE, AS and EX groups. Retirements accounted for most separations in the PE, AS and EX groups. Conversely, resignations accounted for most separations in the ES and IS groups for the majority of the study period.
- Workforce age distribution – an indicator of who is on the move – also differed. The ES, IS and FI groups had a relatively younger workforce, and one more likely to be on the move. On the other hand, the PE group had an age gap, with a sizeable proportion of the workforce close to retirement. The EX group also had a high proportion of its workforce close to retirement, creating opportunities for feeder groups such as ESs.

The following sections examine each group separately.

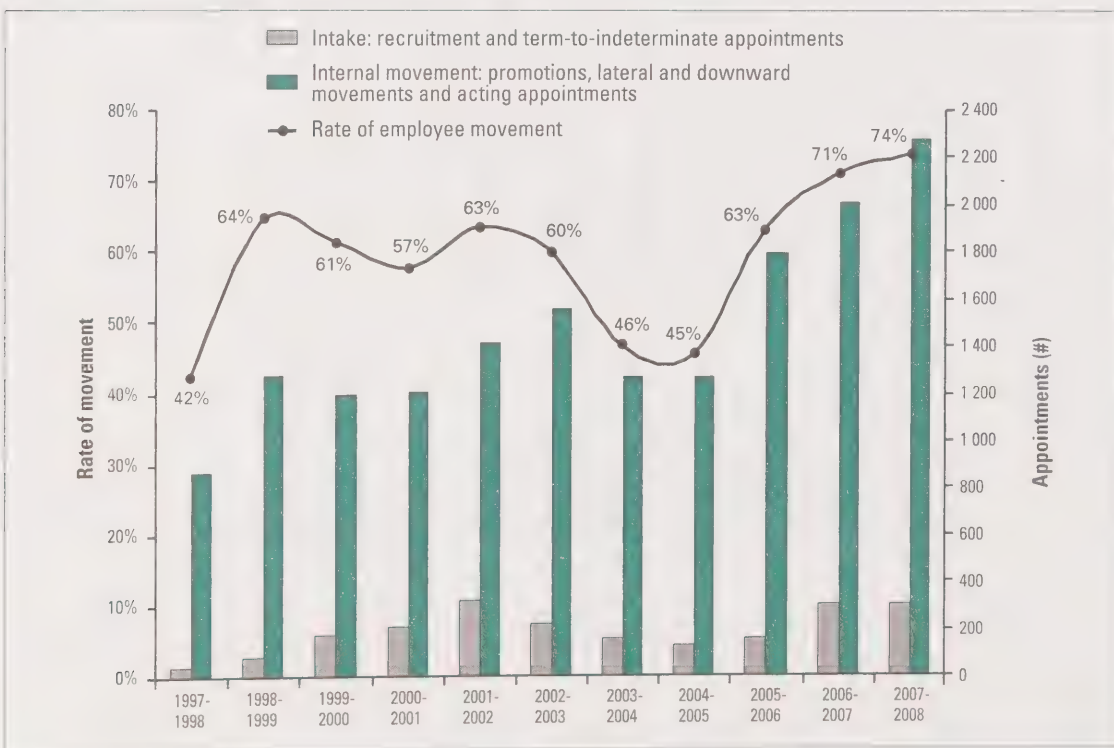
**Figure 5:** Top six moving occupational groups *versus* the rest of the public service



Source: PSC appointment and population files

### *Movement in the Personnel Administration group*

**Figure 6:** Overall rate of movement – PE group



Source: PSC appointment and population files

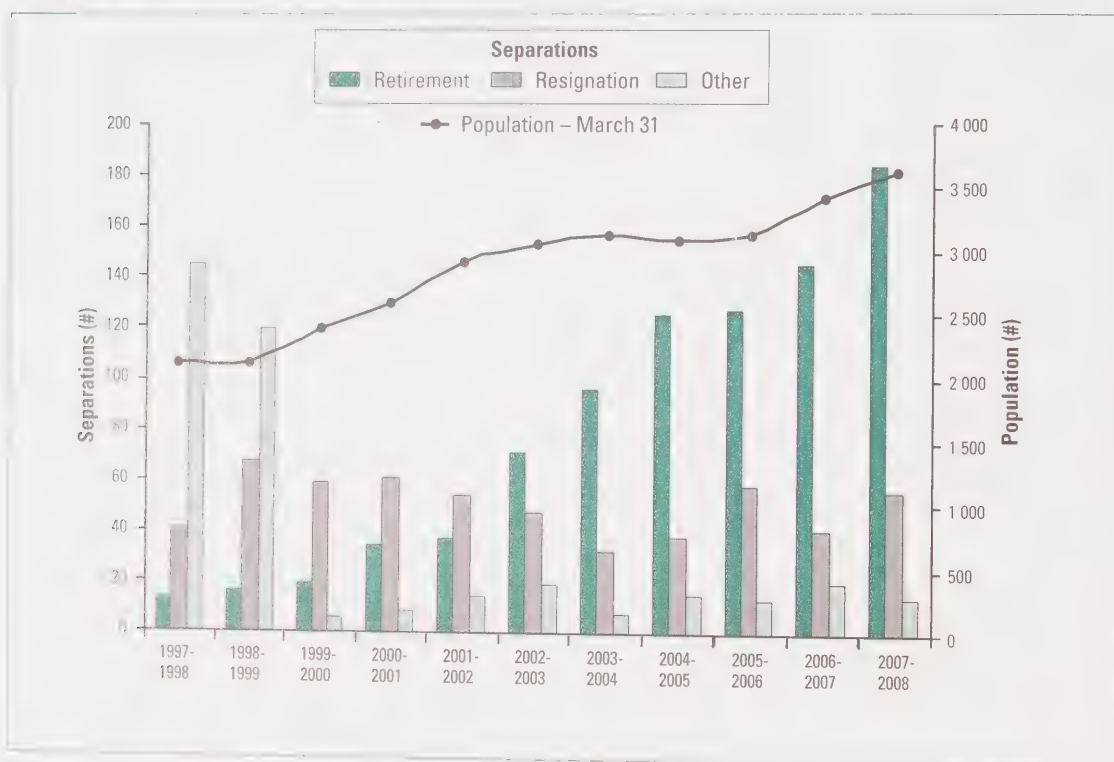


The overall rate of movement of PEs varied over the study period. Those variations were steeper than those experienced by the rest of the public service. The rate of movement has increased over the past four years to reach 74% in 2007-2008. This was the highest rate of movement observed over the 11-year period. Internal movements almost tripled over the study period. In 2007-2008, internal movement reached 2 276, also the highest level experienced over the 11 years.

Promotions accounted for most PE movement during the study period. However, the proportion of lateral/downward movements increased from 2002-2003 to 2005-2006 and were almost equal to promotions in 2005-2006 and 2006-2007 (see **Appendix 2, figure 24**).

*Retirements coupled with a mid-age gap in the PE workforce influenced movement in this group*

**Figure 7: Growth and separations in the PE group**



Source: PSC appointment and population files

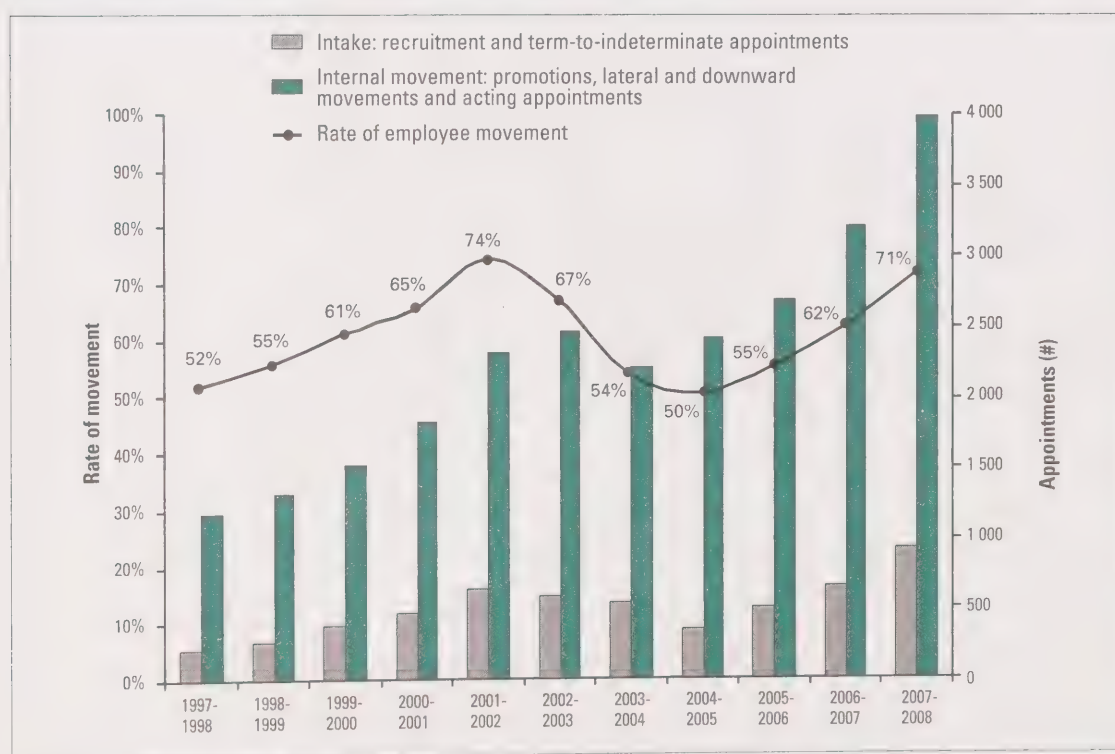
Retirements have increased significantly, from 13 retirements in 1997-1998 to 184 in 2007-2008 – a total of 867 retirements in 11 years. Over 78% of these retirements occurred over the last five years.

As for the rest of the public service, the age distribution of PEs changed over the study period. However, these changes were more pronounced for the PE group, which made large gains between 1997-1998 and 2007-2008 in the proportion of employees younger than 35 years and older than 49. Simultaneously, the proportion of PEs aged 35 to 49 years declined from 74% to 40% (see **Appendix 2, figure 25**). Interviewees reported that the age-experience bubble is particularly prevalent in the PE group. Interviewees also confirmed that workforce demography (including retirement) was an important factor contributing to the movement of PEs.

The proportion of interorganizational movement of PEs has been on the rise. It increased from 16% in 1997-1998 to 32% in 2007-2008, evidence of competition between departments and agencies for PEs (see **Appendix 2, figure 26**). Interviewees commonly cited competition between departments and agencies as a contributing factor for high PE movement. PEs' highly transferable skills facilitate movement across organizations. PEs therefore had many opportunities to move to find more meaningful work, work-life integration, career broadening experiences or a better "job fit." It was also noted that workloads differed throughout departments and agencies. Thus, in a tight labour market, PEs can move around until they find a work environment that suits them.

### *Movement in the Economics, Sociology and Statistics group*

**Figure 8: Overall rate of movement – ES group**



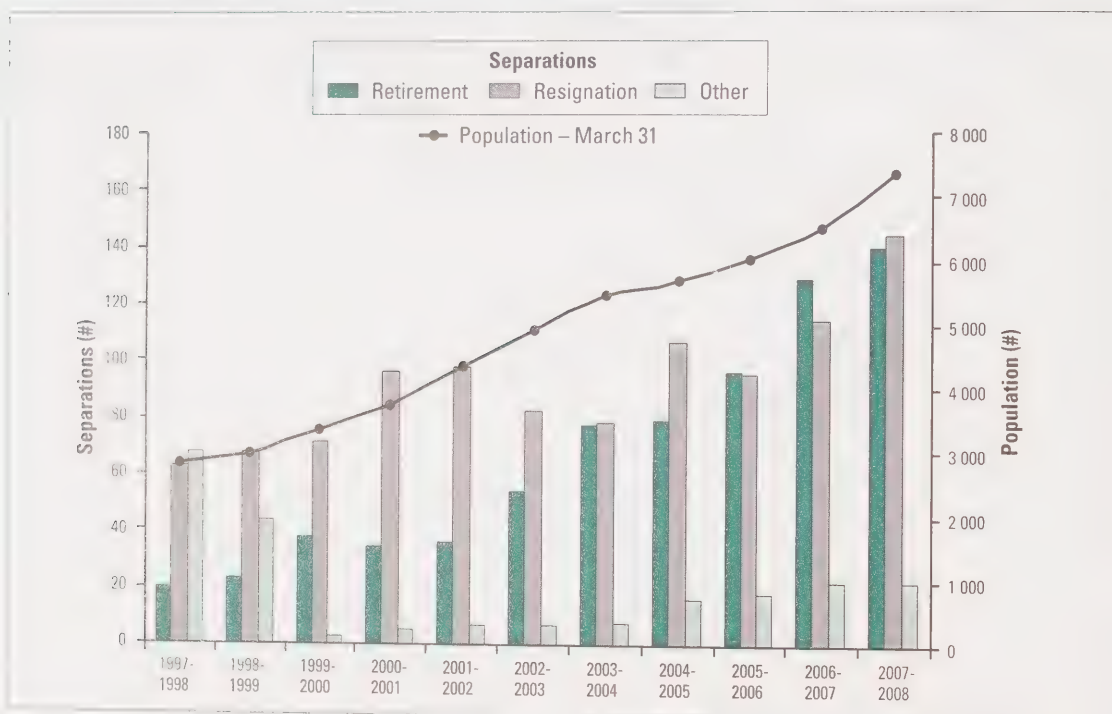
Source: PSC appointment and population files

Movement in the ES group had two periods of increased movement and a period of decline between 2001-2002 and 2004-2005. We observed a trend similar to the rest of the public service: an increase both in overall movement and in internal movement in the last four years.

Promotions accounted for most ES movement during the study period. However, the proportion of lateral/downward movement has been on the rise and was equal to that of promotions in 2006-2007. This was followed by an increase in the proportion of promotions in 2007-2008 (see **Appendix 2, figure 28**).

*Growth in the ES Group and increasing demand for ESs, combined with a younger workforce, contributed to high movement in this group*

**Figure 9: Growth and separations in the ES group**



Source: PSC appointment and population files

The ES group has grown by 149% since March, 1999. This is the highest growth rate among occupational groups examined in this report.

Converse to other occupational groups, ES resignations exceeded retirements for the majority of the study period.



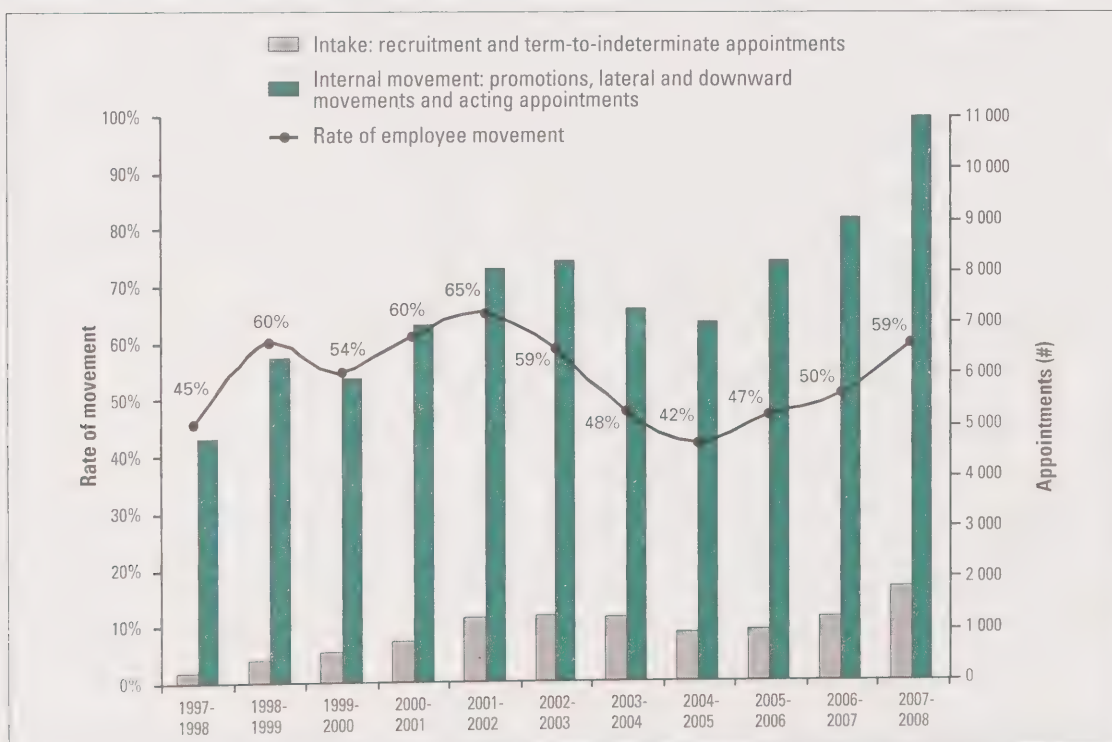
In absolute terms, resignations doubled over the study period from 63 in 1997-1998 to 144 in 2007-2008. However, given the growth in the ES population, the rate of resignations decreased over the same period, from 2.3% in 1997-1998 to 2.1% in 2007-2008.

The ES group age distribution also changed. The percentage of employees aged 55 and older and those 34 and younger increased between March 1997 and March 2008, while the percentage of those 35-49 decreased. It is noteworthy that employees 34 years and younger constituted about one-third of the ES group as of March 2008 (see **Appendix 2, figure 29**).

The ES group experienced an increase in the proportion of interorganizational movements from 11% in 1997-1998 to 21% in 2007-2008 (see **Appendix 2, figure 30**). Some interviewees indicated that movement between organizations was an important factor influencing the high movement of ESs. They indicated that there was a high demand and short supply of ESs, creating a tight labour market for this group. Specifically, it was mentioned that experience gained through central agencies was also contributing to the movement of ESs. This is not surprising, as the ES group made up 27% of the total combined workforce of the Department of Finance, the Treasury Board of Canada Secretariat and the Privy Council Office.

### *Movement in the Administrative Services group*

**Figure 10: Overall rate of movement – AS group**



Source: PSC appointment and population files

Overall movement of the AS group varied between 42% and 65% over the study period and it has been increasing in the last four years. The number of internal movements more than doubled over the study period, increasing from 4 753 in 1997-1998 to 11 008 in 2007-2008.

Promotions and acting appointments accounted for over 60% of AS movements in 2007-2008. However, the proportion of lateral/downward movement and new indeterminate hires was on the rise (see **Appendix 2, figure 32**).

*Growth influenced movement in the AS group and recent increases in retirements further contributed to this movement*

**Figure 11: Growth and separations in the AS group**



Source: PSC appointment and population files

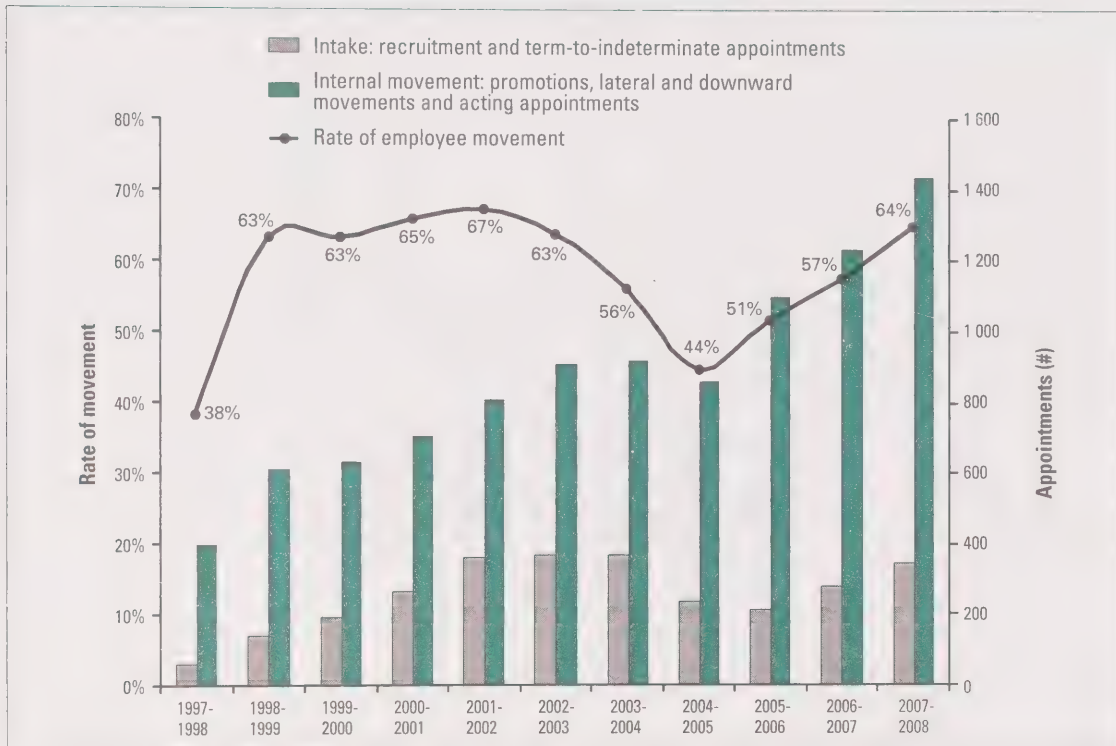
The AS group has seen a large increase in retirements over the course of the reporting period, with numbers rising from less than 100 in 1997-1998 to well over 800 in 2007-2008. Resignation numbers have been fairly consistent, remaining between 150 and 250 each year. The AS group also had a high rate of growth at 92% since March, 1999 – about 75% of these new positions were at the AS-1 to AS-3 levels.

The age distribution of the AS group mirrored that of the overall public service (see **figure 4, page 11** and **Appendix 2, figure 33**).

Most movement of the AS group occurred within the same organization; however, the proportion of interorganizational movement increased from 6% in 1997-1998 to 15% in 2007-2008 (see **Appendix 2, figure 34**).

### *Movement in the Information Services group*

**Figure 12:** Overall rate of movement – IS group



**Source:** PSC appointment and population files

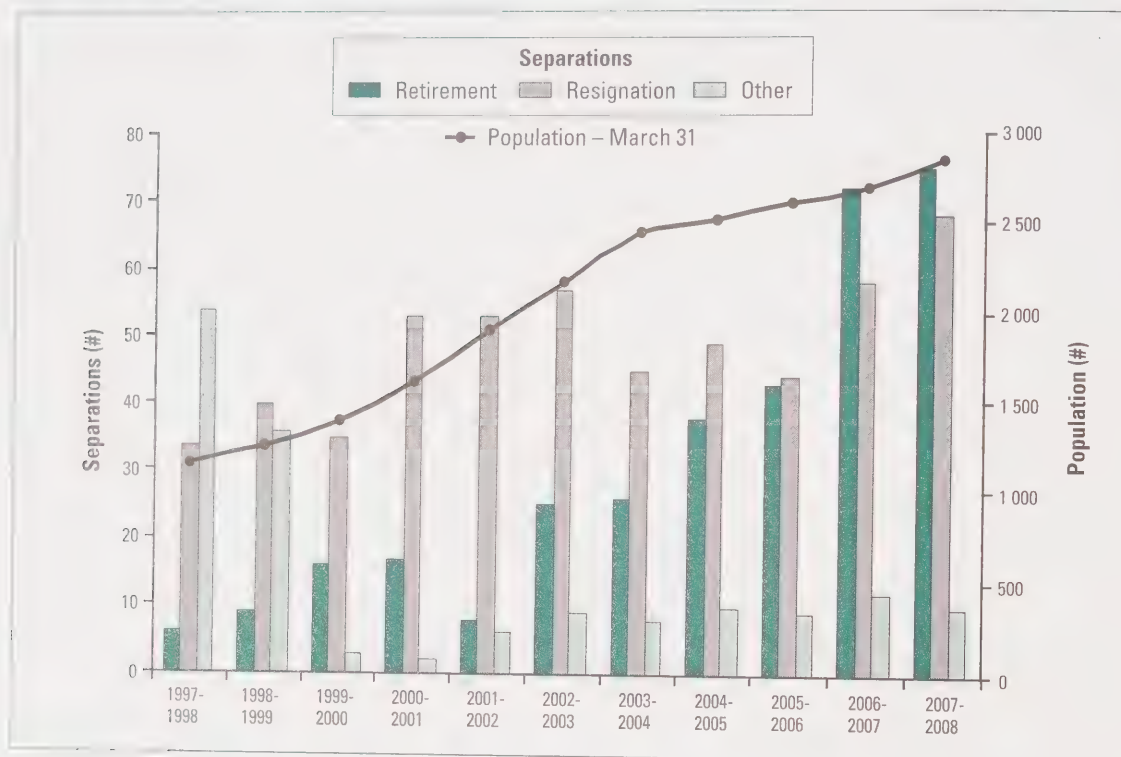
In the last four years, the overall rate of movement within the IS group increased sharply from 44% to 64%. The number of internal movements also increased in the last four years.

IS movement remained fairly consistent across all types during the reporting period. From 2002-2003 to 2006-2007, there was a decrease in promotions; acting appointments and lateral/downward movements accounted for most movement for this group. This was followed by an increase in the proportion of promotions in 2007-2008, which was equal to lateral/downward movements (see **Appendix 2, figure 36**).



*Growth coupled with increasing demand for ISs and a younger workforce influenced movement in the IS group*

**Figure 13:** Growth and separations in the IS group



Source: PSC appointment and population files

We observed similarities between the IS group and the ES group in terms of growth and separations. Like the ES group, the IS group had high growth. Growth for the IS group since March, 1999 was second only to the ES group at 129%.

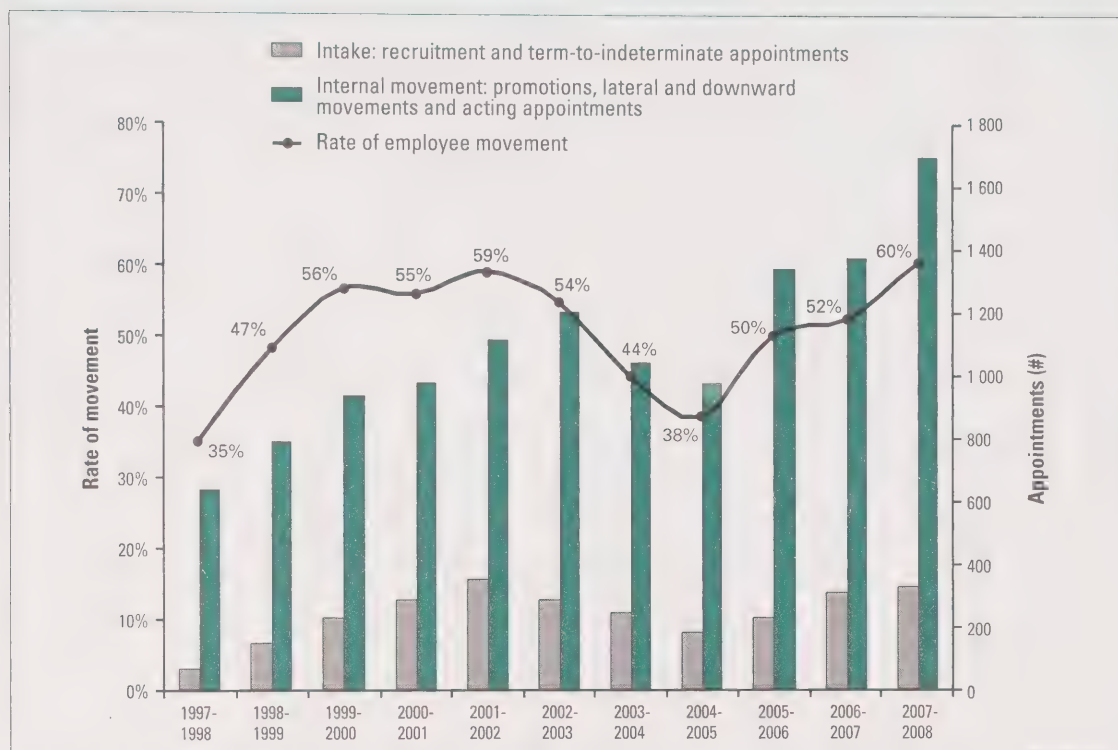
Similar to the ES group, the IS group separations were predominantly resignations. However, these were overtaken by retirements in 2006-2007, which continued to rise into 2007-2008.

The proportion of employees less than 35 years of age and that over 49 doubled between March 1997 and March 2008. Of note, the proportion of IS employees under the age of 35 made-up almost one third of the IS group, another similarity with the ES group (see **Appendix 2, figure 37**).

While most IS movement occurred within the same organization, the proportion of interorganizational movement increased from 18% in 1997-1998 to 26% in 2007-2008 (see **Appendix 2, figure 38**). Some interviewees suggested that interorganizational competition for ISs contributed to IS movement.

## Movement in the Financial Management group

**Figure 14:** Overall rate of movement – FI group



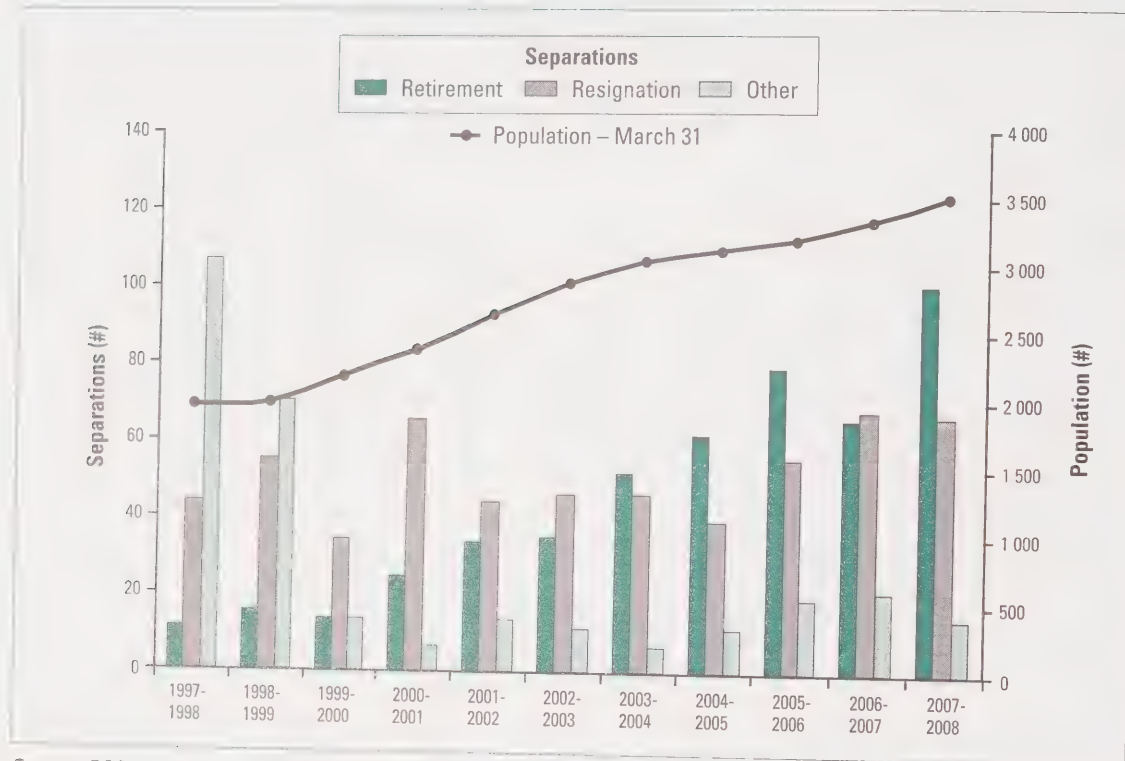
Source: PSC appointment and population files

FI rate of movement varied from 35% to 60% during the study period. In the last four years, FI rate of movement increased sharply from 38% (2004-2005) to 60% (2007-2008).

The FI group saw a large increase in acting appointments (from 212 in 1997-1998 to 398 in 2007-2008), and these can be seen overtaking both promotions and lateral/downward movements, in 2003-2004 and 2004-2005. The proportion of acting appointments increased from 21% in 1997-1998 to over 30% in 2007-2008 (see **Appendix 2, figure 40**).

A combination of growth, high demand for FIs and a younger workforce influenced movement in the FI group

**Figure 15:** Growth and separations in the FI group



Source: PSC appointment and population files

FI group retirements steadily increased in the latter half of the study period. While not as pronounced as the PE group, this trend was broken only in 2006-2007 when resignations overtook retirements by a slight margin. The group grew at a rate of 77% since March, 1999.

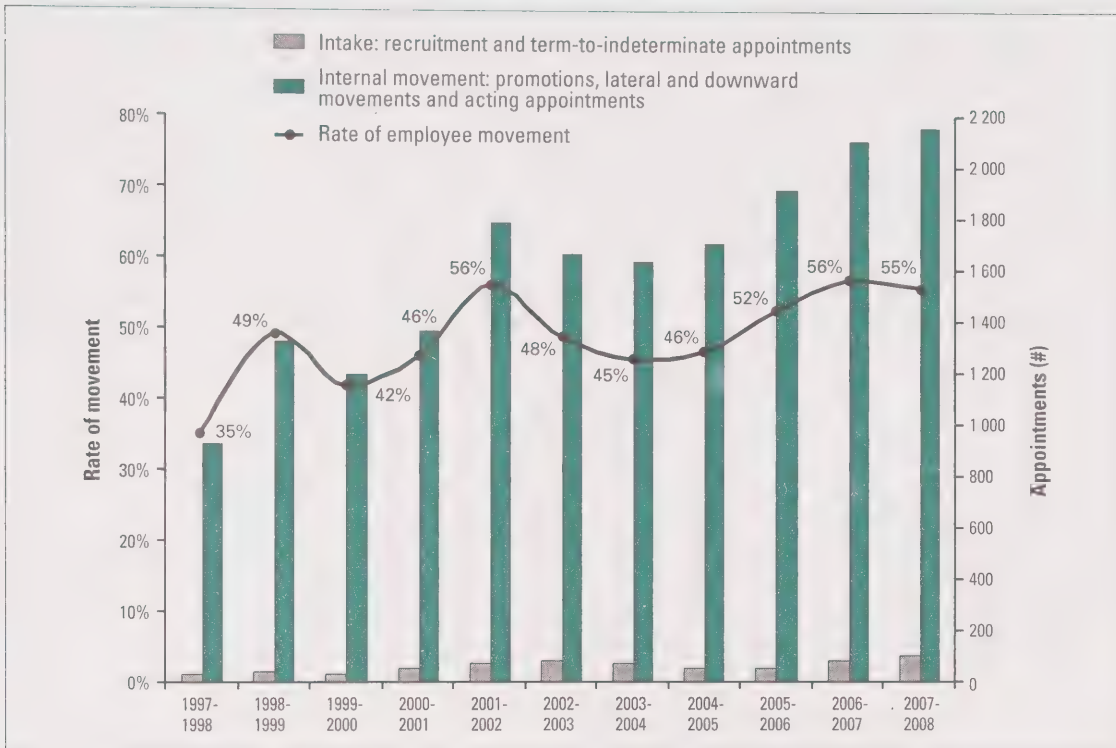
The proportion of FI employees less than 35 years of age and that over 49 increased between March 1998 and March 2008. The proportion of FI employees under the age of 35 constituted 30% of the FI group, similar to the IS and ES groups (see **Appendix 2, figure 41**).

FI movement between organizations more than doubled over the study period, increasing from 14% in 1997-1998 to 30% in 2007-2008. The proportion of interorganizational movement remained stable between 1999-2000 and 2005-2006 but has been on the rise since then (see **Appendix 2, figure 42**). Some interviewees indicated that a tight labour market for FIs facilitated interorganizational movement. Some interviewees also attributed the introduction of the *Federal Accountability Act* to the increased demand for FIs.



## Movement in the Executive group

**Figure 16:** Overall rate of movement – EX group

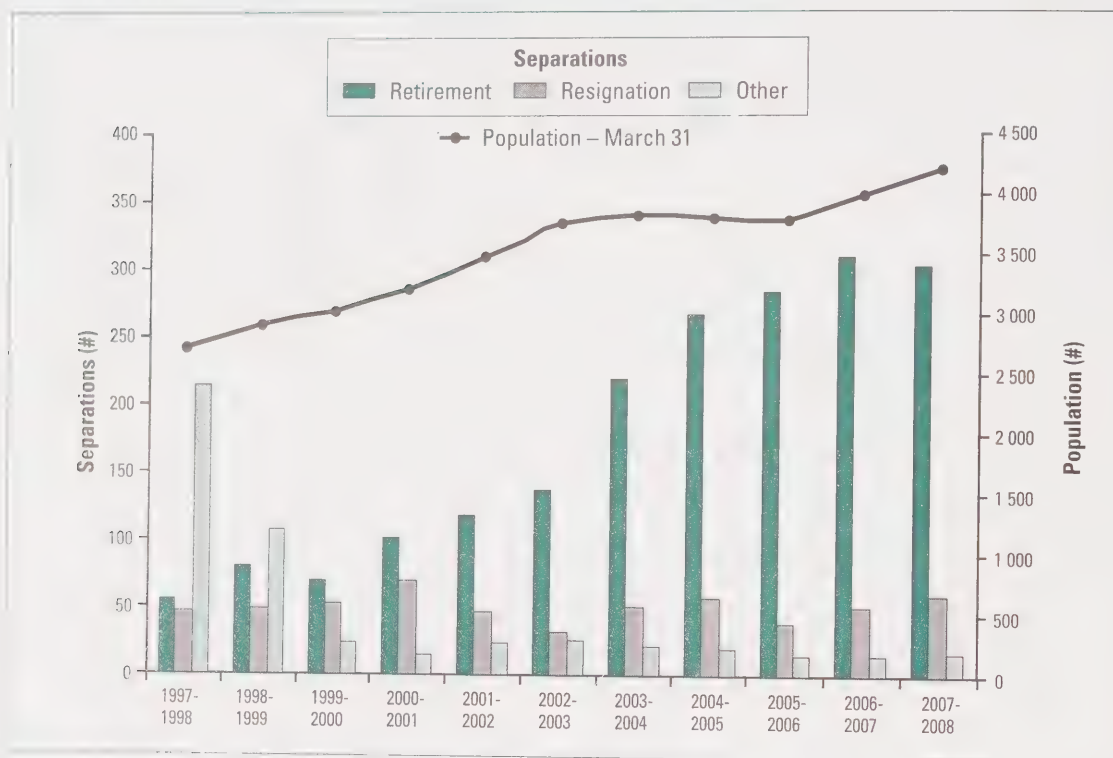


**Source:** PSC appointment and population files

Movement rate for the executive cadre varied between 35% and 56%, rising between 2004-2005 and 2006-2007. Unlike the other five occupational groups, the 2007-2008 movement rate decreased slightly. Internal movements have been on the rise over the last four years of the study period.

For the majority of the study period, promotions accounted for most EX movement. However, there has been a large increase in acting appointments, which overtook lateral/downward movements, particularly after 2001-2002 (see **Appendix 2, figure 44**).

**Figure 17:** Growth and separation in the EX group



Source: PSC appointment and population files

The EX group grew by 45% since March, 1999. EX group separations were increasingly dominated by retirements. Particularly since 2003-2004, four to five times more EXs retired than resigned; there has been a five-fold increase in retirements over the reporting period. Cumulatively, a total of 1,945 executives have retired over the last 11 years, over 70% of those doing so in the last five years. Conversely, resignations have consistently remained at the lower end of the scale throughout the study period.

The proportion of executives less than 40 years of age and that over 49 increased between 1997-1998 and 2007-2008. The EX group has a high proportion of its workforce close to retirement, with 29% of executives being older than 55 years (see **Appendix 2, figure 45**).

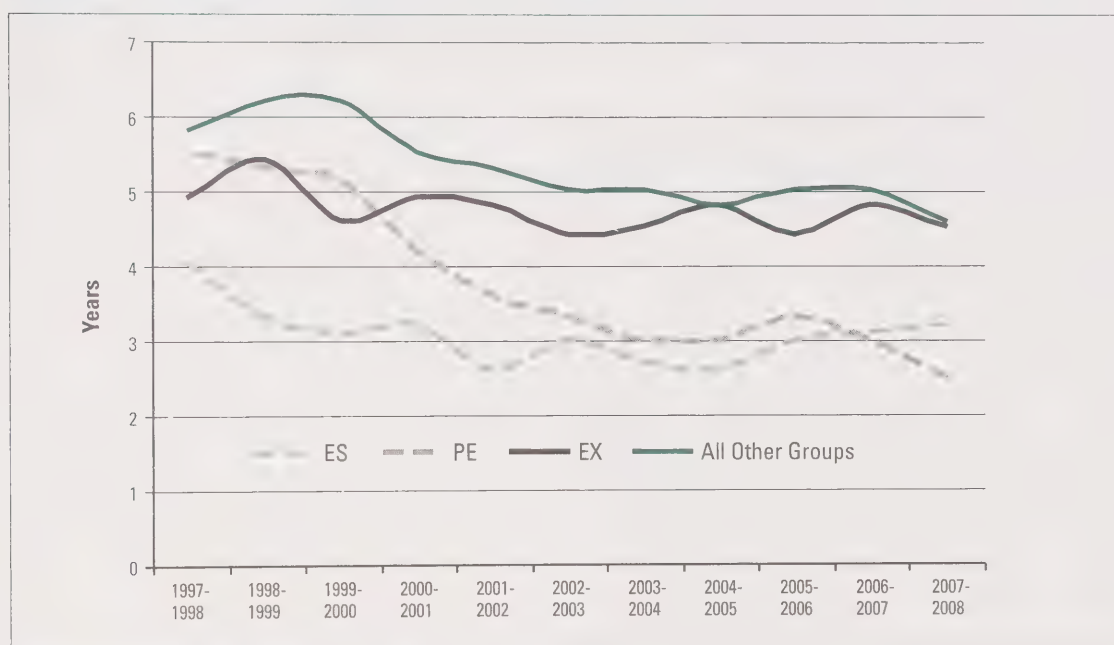
Most movement of the executive cadre occurred within the same organization; however, the proportion of interorganizational movement increased from 14% in 1997-1998 to 19% in 2007-2008 (see **Appendix 2, figure 46**).

## Years at level

Since 1999, the trends show a decline in the number of years of experience acquired before promotion (see **Appendix 2, figures 31, 35, 39, 43 and 47**). In the NCR, employees spent less time on average at a given level before being promoted than those in other regions (see **Appendix 2, figure 54**).

As demonstrated in figure 18, the PE group had a more dramatic decline in the number of years at level before promotion compared to the rest of the public service. It decreased by 55% between 1997-1998 and 2007-2008.

**Figure 18: Years at level prior to promotion**

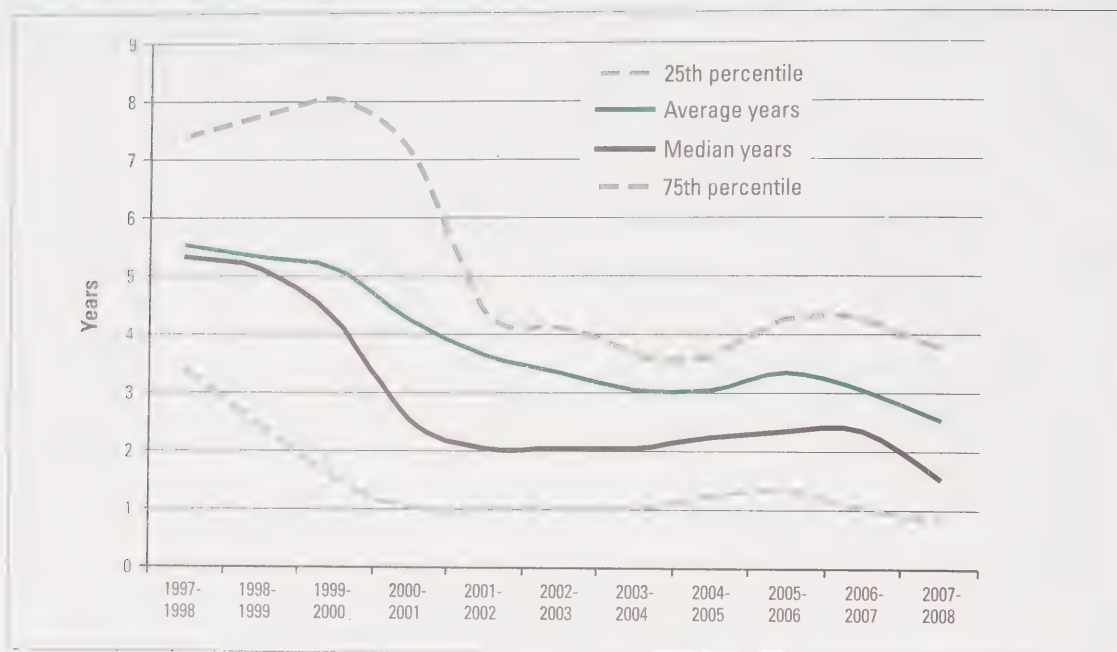


Source: Job-Based Analytical Information System (JAIS)

We examined PE years at level in more detail. **Figure 19** shows that, in 2007-2008, the median years at level before promotion declined significantly to 1.5 years. This decreasing trend of years at level was observed at all PE levels (see **Appendix 2, figure 27**).



**Figure 19: Years at level prior to promotion – PE group**



Source: Job-Based Analytical Information System (JAIS)

Almost half of interviewees perceived that the current rate of mobility was already showing adverse effects in terms of classification-level “creep.” Interviewees reported that the rapid rate of movement of PEs at more junior levels has contributed to an experience gap, characterized in some cases by lack of knowledge of procedures and legislation and reduced service to clients.

## Interorganizational movement

### *Low movement between organizations, with the exception of central agencies*

We noted that organizations other than the PSC and central agencies experienced low levels of interorganizational movement (i.e., movement between organizations) over the study period. Interorganizational movement in line organizations accounted for a small proportion of overall movement. However, it should be noted that interorganizational movement has increased over the study period from 8% in 1997-1998 to 12% in 2007-2008 (see **Appendix 2, figure 48**).

Conversely, interorganizational movement in central agencies accounted for a sizeable proportion of overall movement. It increased from 17% in 1997-1998 to 39% in 2007-2008 (see **Appendix 2, figure 49**).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> These include movements to the Public Service Commission and other central agencies. These include the Canada School of Public Service, the Privy Council Office, the Canada Public Service Agency, the Treasury Board of Canada Secretariat and the Department of Finance.

Quantitative data indicates that employee movement is related to the size of an organization. Trends in employee movement show that small and medium-sized organizations have a higher rate of interorganizational movement than do large and very large organizations (see **Appendix 2, figure 50**). Organization size was also seen by interviewees as a factor influencing employee movement. Employees moved to larger organizations to seek opportunities for advancement and development. Small organizations were viewed as feeding larger ones in which promotions and lateral opportunities were more abundant. Interviewees indicated that employees also moved to other organizations to access developmental programs and greater resources for training and development.

## Geographic perspective

### *National Capital Region experienced significantly higher movement rates than the regions*

The National Capital Region (NCR) consistently had a higher average rate of movement for all three types of movement than the regions did. The average promotion rate over the study period for employees in the NCR was about 15%, which is much higher than the 9% average rate in the regions (see **Appendix 2, figure 51**).

Of note, the NCR's growth rate was higher than the regions – 59% since March, 1999 compared to 23% for the regions.

### *Low movement between the regions and the National Capital Region*

Internal movements from the regions to the NCR were infrequent and the rate of movement remained fairly consistent in the 11 years (see **Appendix 2, figures 52 and 53**).

Based on interviews, employees are less likely to move from the regions to the National Capital Region due to the following:

- personal reasons;
- work in the regions being perceived as more rewarding and offering more responsibility at lower levels; and
- inability to meet language requirements.

Some interviewees did note EX movement between the regions and the National Capital Region due to executives undertaking assignments as part of their developmental paths.

## Lessons learned and concluding remarks

The number of indeterminate appointments has increased in the last four years and has reached a high of 67 287 in 2007-2008. This translates into an 89% increase in transactions/volume of indeterminate staffing activities between 1997-1998 and 2007-2008. For example, rapid movement in the PE group has contributed to an increased volume of PE staffing processes — sometimes staffing the same position three times within one year. An increase in the number of staffing activities affects the workloads of those involved in human resources. The recent report of the Standing Committee on Government Operations and Estimates, *The Right Pay for Valuable Employees*, raised the same issue and stated that “the high mobility of federal public servants has become a real burden for departmental human resources services.”

From a capacity perspective, the primary effects of high movement in the PE community were perceived to be instability in the community and the associated threats it posed to capacity, work environment, quality and corporate memory. These effects, in turn, influenced the choice of employees to move, again contributing to churn.

Mobility, if well-managed, can make a positive contribution to departments and agencies and to the public service at large. However, mobility is a complex phenomenon that is influenced by a combination of factors. Its nature, magnitude and the factors influencing it differ by occupational group, organization and region (National Capital Region versus other regions).

Strategic human resources planning that takes into account the scope and nature of movement and, the age distribution and occupational make-up of the workforce will help organizations manage employee mobility and optimize its benefits. This study provides information that can help departments/agencies and functional communities develop staffing, developmental and succession strategies tailored to their specific context and business needs. It also helps identify areas that may benefit from collective recruitment strategies.



## Study team

### **Vice-President, Audit, Evaluation and Studies Branch:**

Mary Clennett

## Government Wide Audit and Evaluation Directorate

### **Director General:**

Terry Hunt

### **Director:**

Rafika Amira

### **Manager:**

Karen Kaschube

### **Evaluators:**

Douglas Batten

Karen Johnson

Rebecca Leslie

Cara Scarfone

### **Students:**

Elizabeth Fogal

Phillip Gregg

Zahi Salman

## Appointment Information and Analysis Directorate

### **Director General:**

Jean-François Tardif

### **Manager:**

Martin Gravel

# Appendices

## Appendix 1 – Methodology

### *Quantitative component*

The study team performed quantitative analyses to identify historic trends of employee movement in the federal public service and its components. The quantitative analysis provided data to view the public service employee movement in its historic and organizational context and to pinpoint any areas of interest.

The level of movement is calculated as the ratio of the total number of hires, promotions, actings and lateral and downward appointments of indeterminate employees during the fiscal year to the average of the active population at the start and at the end of the same fiscal year.

The study is based on departments and agencies which were under the *Public Service Employment Act* for the past 11 years, which means that appointments and population numbers for Canada Border Services Agency and several small agencies are not included in these numbers.

### *Qualitative component – case studies*

We selected eight organizations for case study to examine factors influencing employee movement and to identify lessons learned. Organizational cases were selected across 6 criteria: (1) the organization's rate of employee movement; (2) the employment share of PE employees represented by the organization; (3) the employment share of ES employees; (4) the size of the organization; (5) the relative maturity of the organization; and (6) the geographic distribution of the workforce.

Applying these six criteria across the sampling frame yielded the following eight organizations:

- Public Safety Canada
- Human Resources and Social Development Canada
- Public Service Commission of Canada
- Health Canada
- Agriculture and Agri-Food Canada
- Public Works and Government Services Canada
- Statistics Canada
- Indian and Northern Affairs Canada

## *Key informant interviews*

We interviewed 42 individuals within organizations whose positions bring them into contact with the employee movement phenomenon. These individuals were expected to have insights about the potential factors contributing to employee mobility at the local level in the organization. The table below shows the key informants who were included in the data collection, as well as the number of interviews held with each group:

Position in organization	Number of interviews conducted
Deputy heads	6
Senior management responsible for the HR function	14
Senior management in operational or policy branches	14
Managers who have been involved in staffing actions	8
<b>Total</b>	<b>42</b>

Most interviews were held in-person using a semi-structured interview guide. Each interview lasted between 45 minutes and an hour.

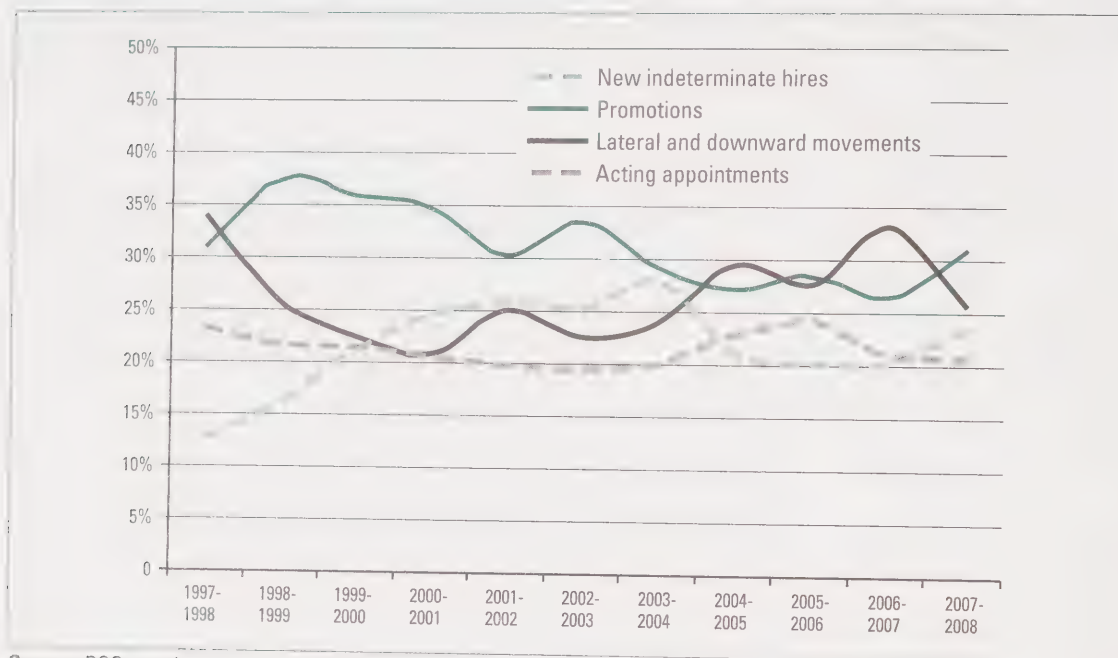


## Appendix 2 – Statistical background

### Government-wide movement

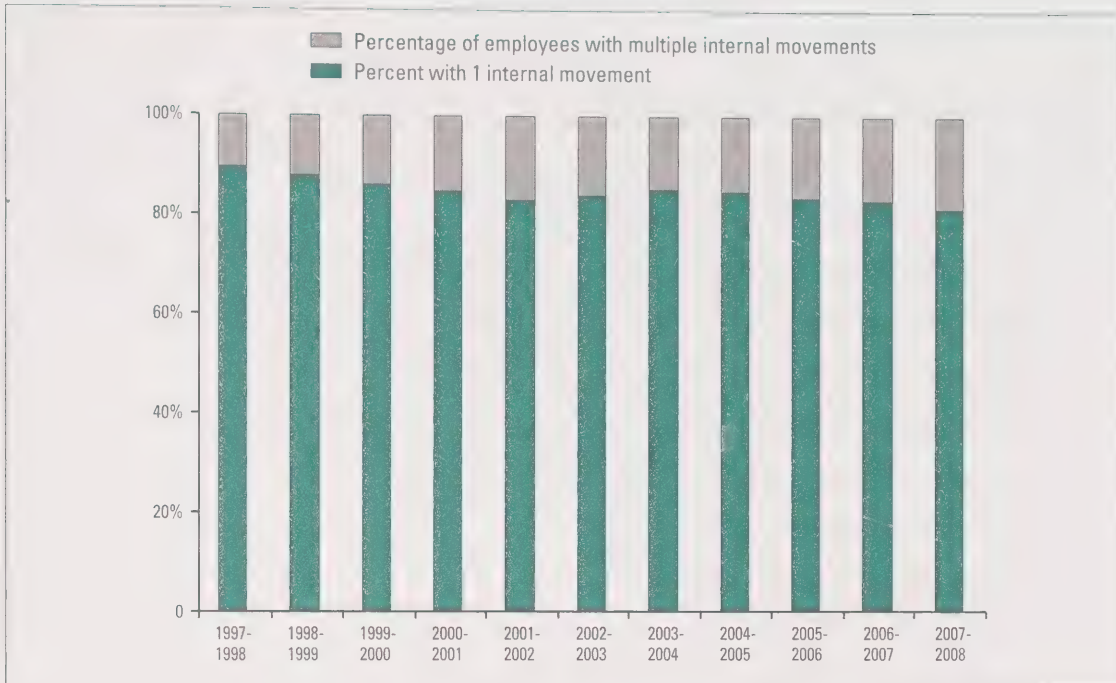
#### *Types of movement*

**Figure 20:** Trends by type of movement



Source: PSC appointment and population files

**Figure 21: Single and multiple internal moves**



Source: PSC appointment and population files

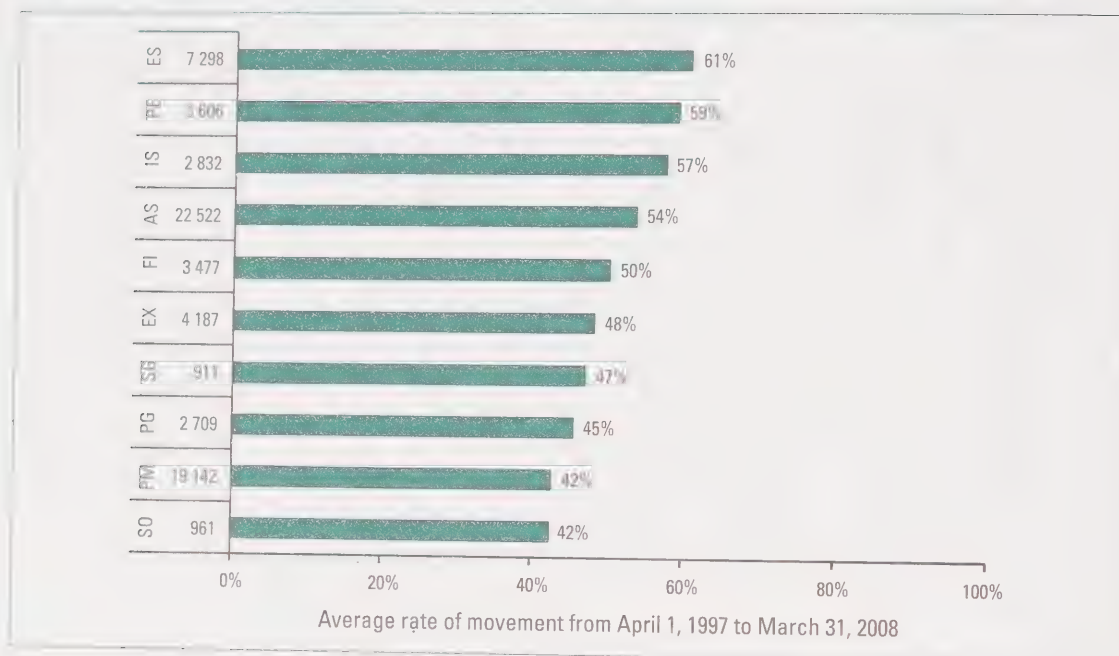
**Figure 22: Trends in the rates of internal movement by age group**



Source: PSC appointment and population files

## Occupational movement

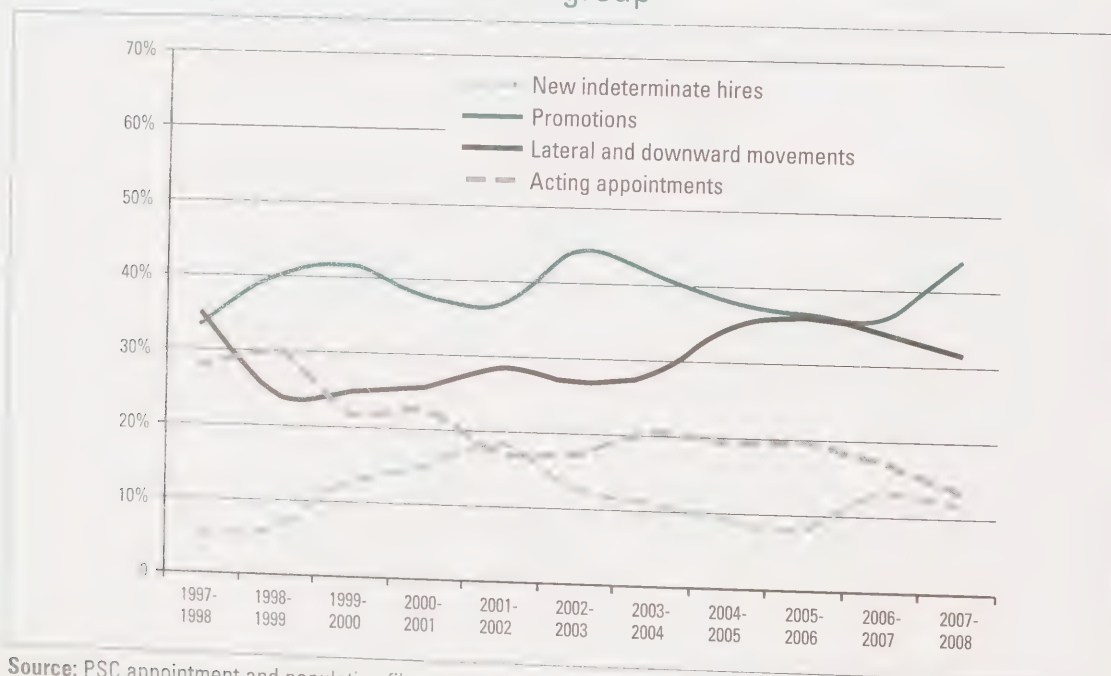
**Figure 23: Top 10 movers**



Source: PSC appointment and population files

## PE group

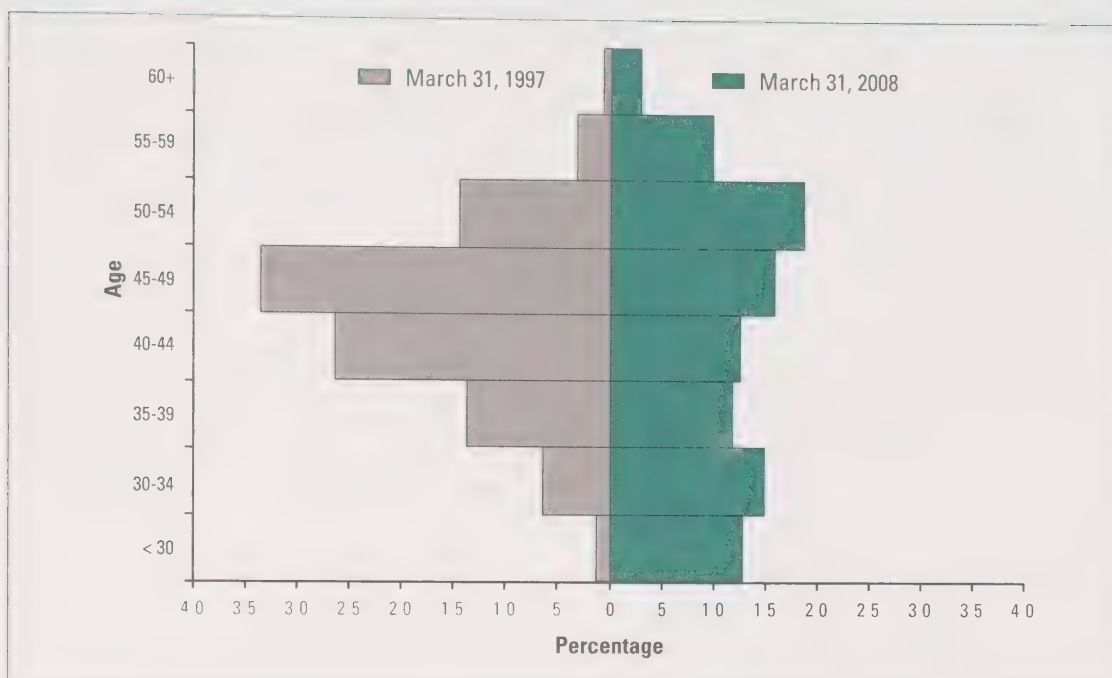
**Figure 24: Types of movement – PE group**



Source: PSC appointment and population files

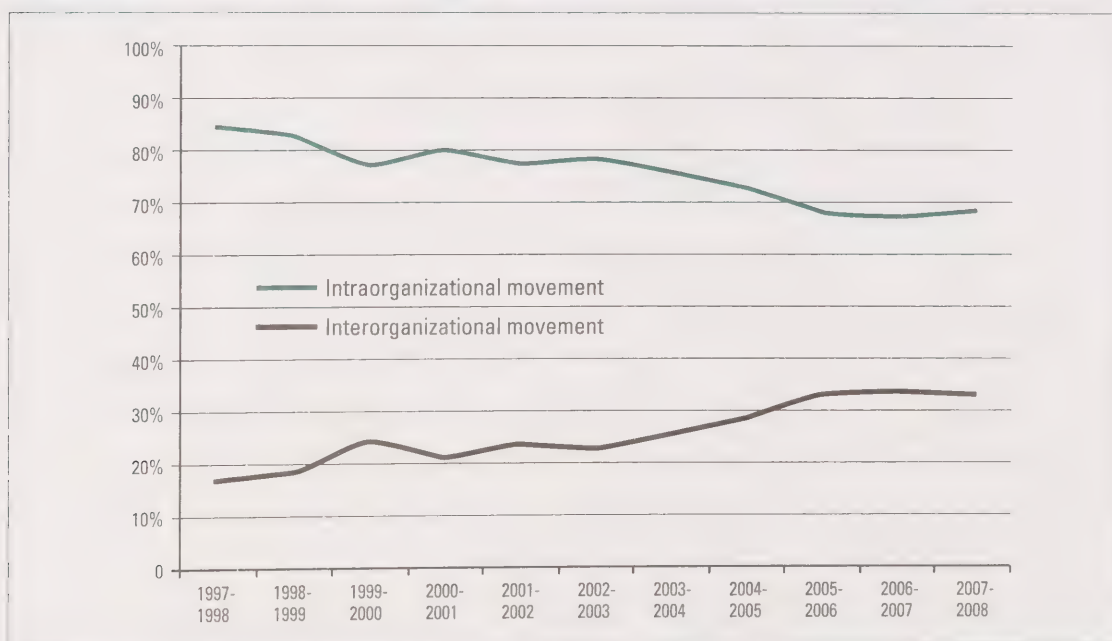


**Figure 25: Age distribution – PE group**



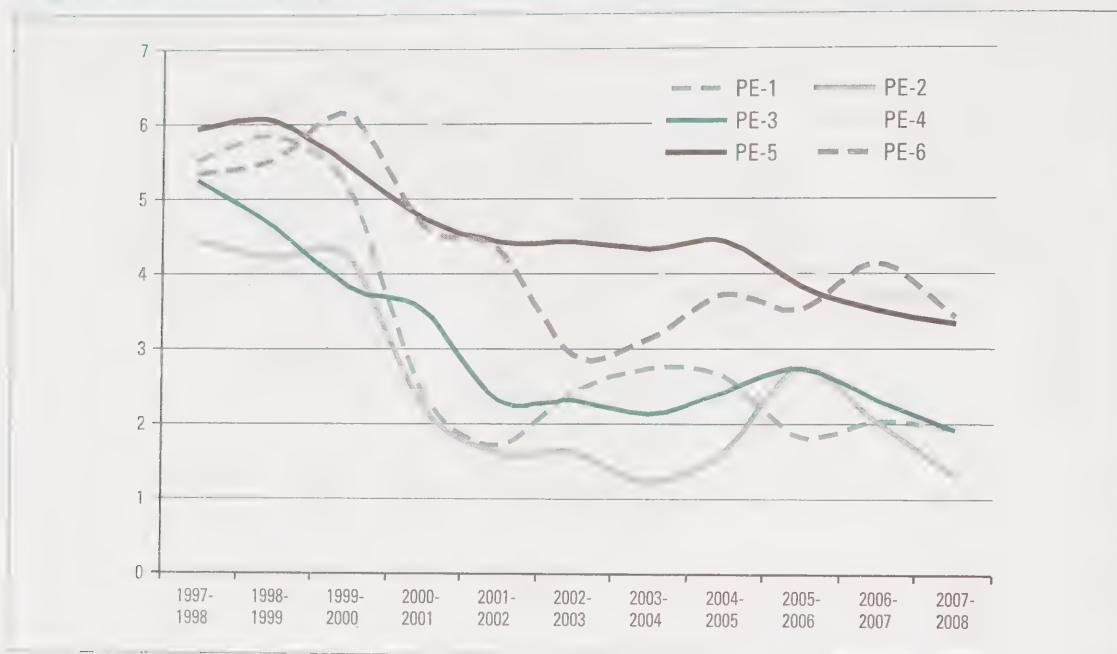
Source: PSC appointment and population files

**Figure 26: Intra- and interorganizational movement – PE group**



Source: PSC appointment and population files

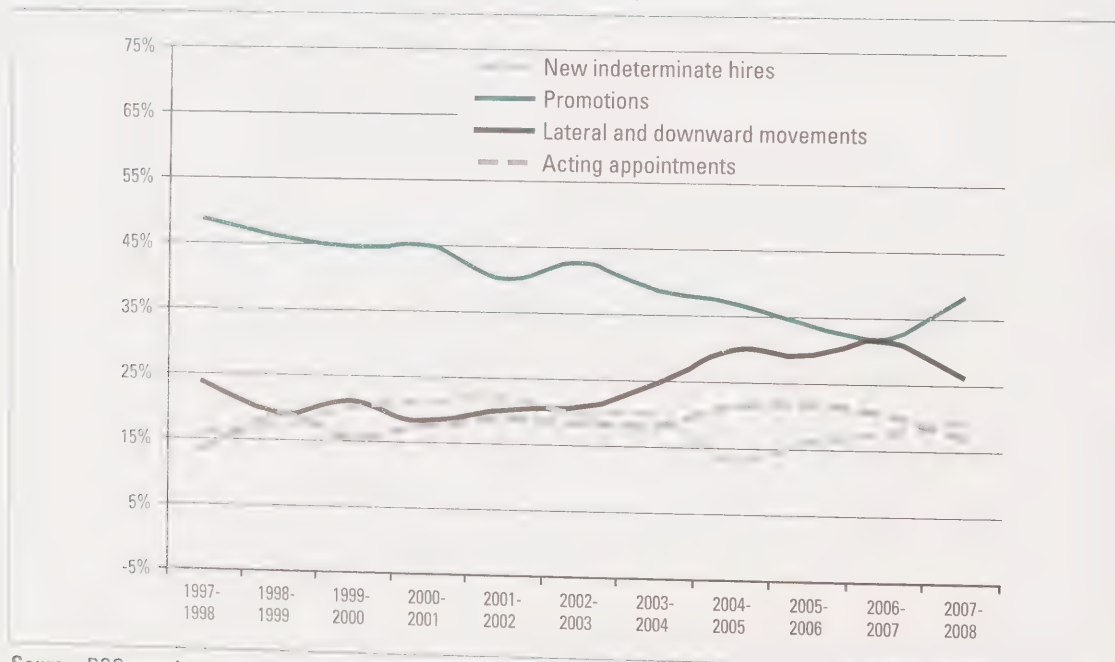
**Figure 27: Average years at level before promotion – PE group**



Source: PSC appointment and population files

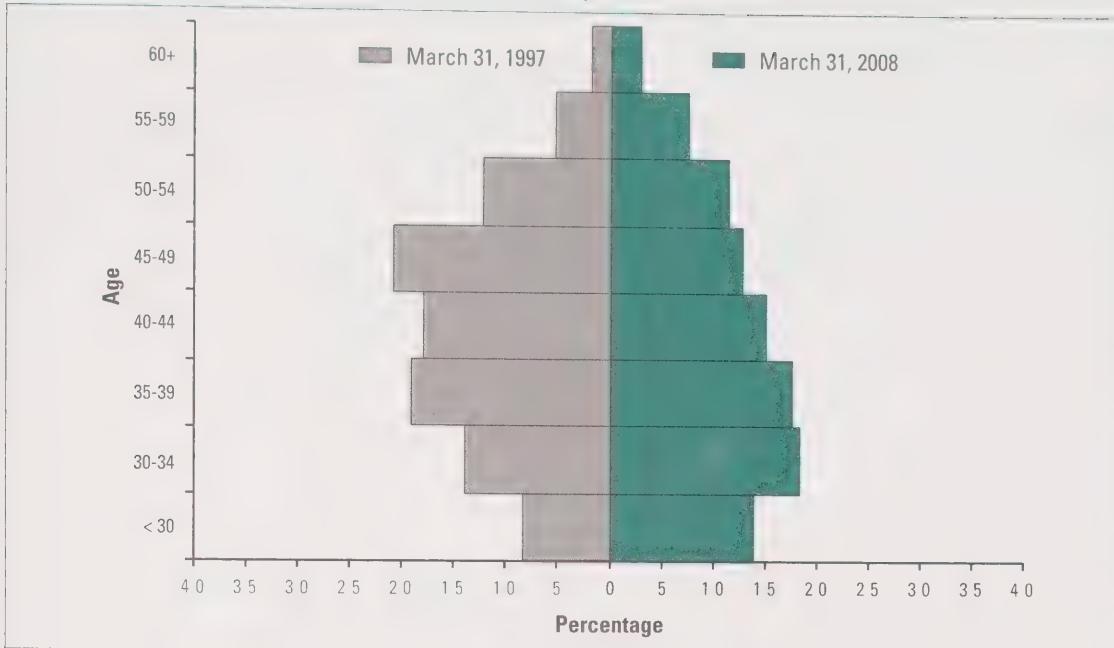
## ES group

**Figure 28: Types of movement – ES group**



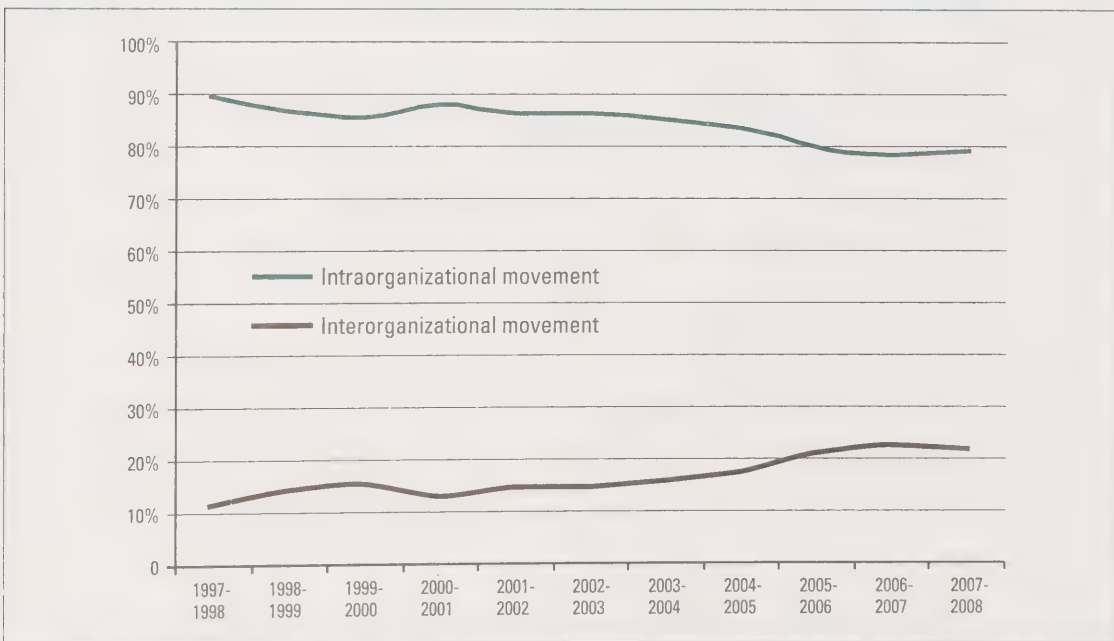
Source: PSC appointment and population files

**Figure 29: Age distribution – ES group**



Source: PSC appointment and population files

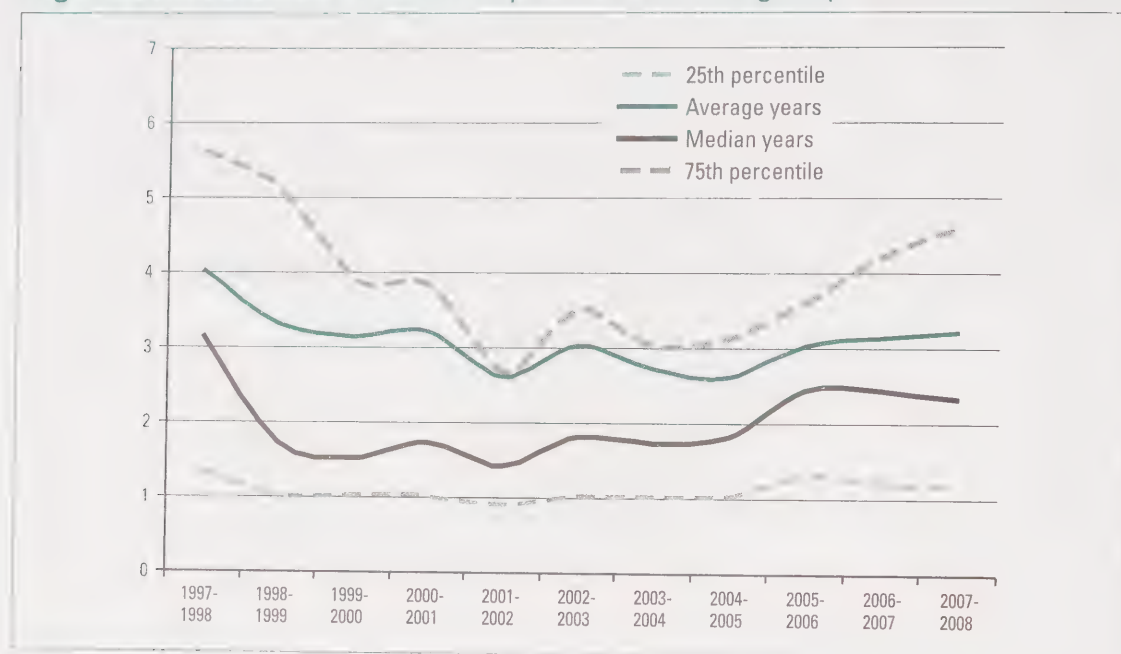
**Figure 30: Intra- and Interorganizational movement – ES group**



Source: PSC appointment and population files



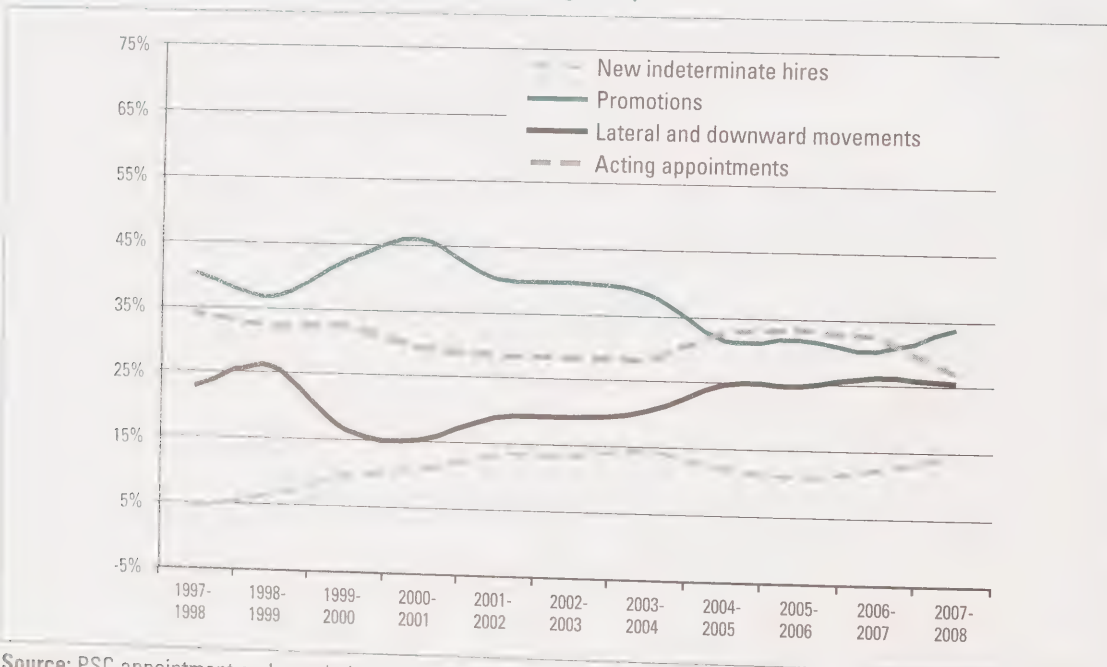
**Figure 31: Years at level before promotion – ES group**



Source: PSC appointment and population files

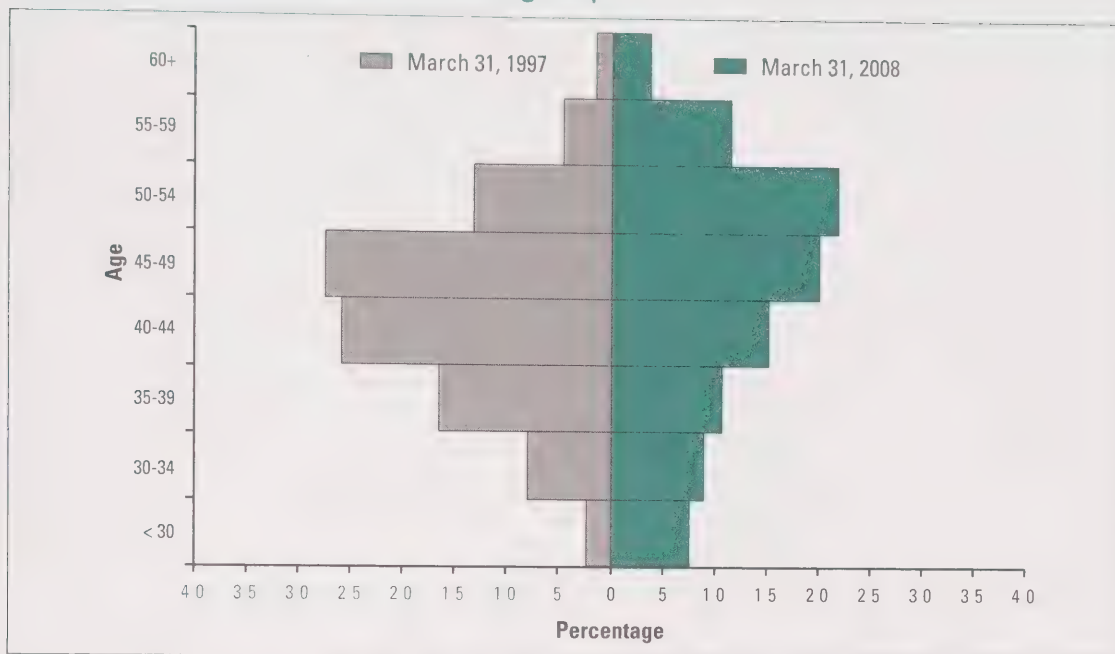
## AS group

**Figure 32: Types of movement – AS group**



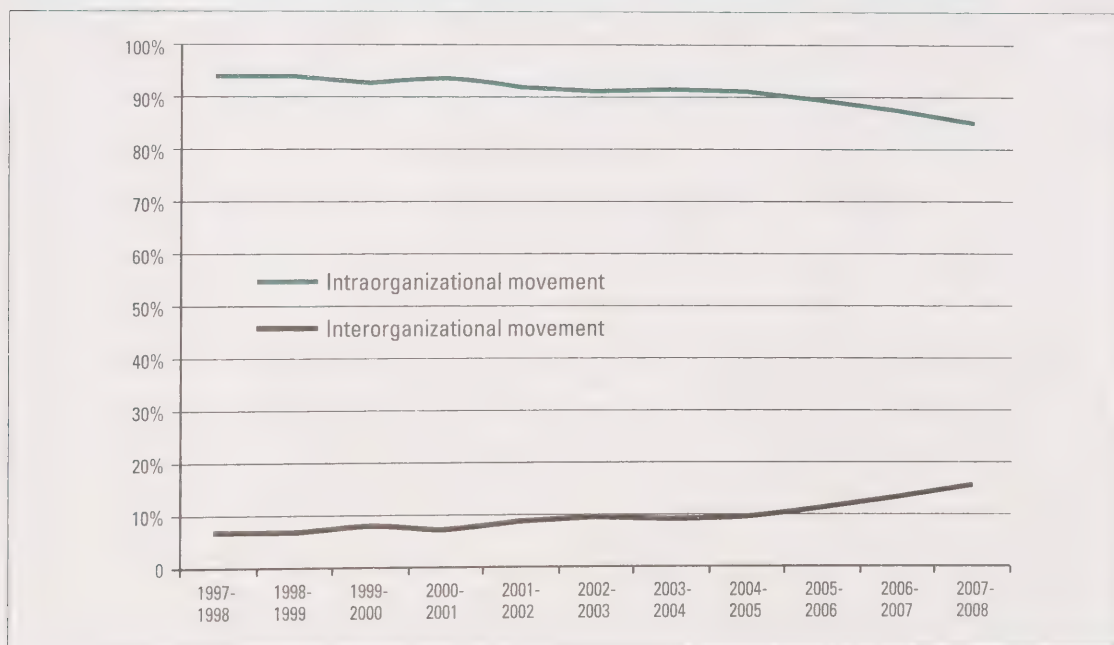
Source: PSC appointment and population files

**Figure 33: Age distribution – AS group**



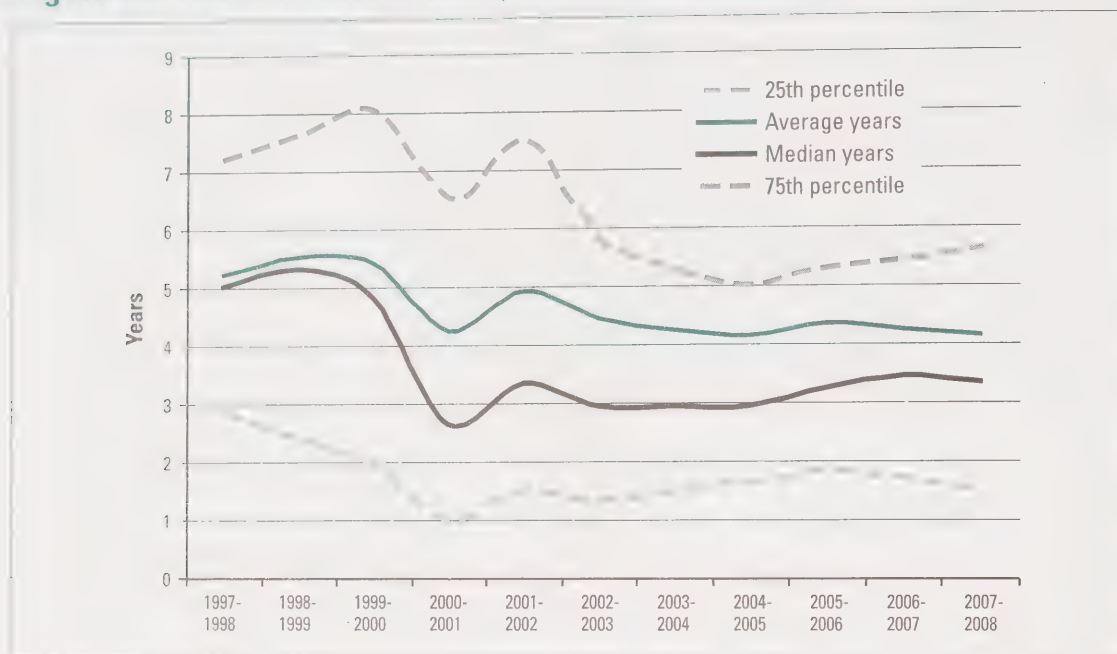
Source: PSC appointment and population files

**Figure 34: Intra- and interorganizational movement – AS group**



Source: PSC appointment and population files

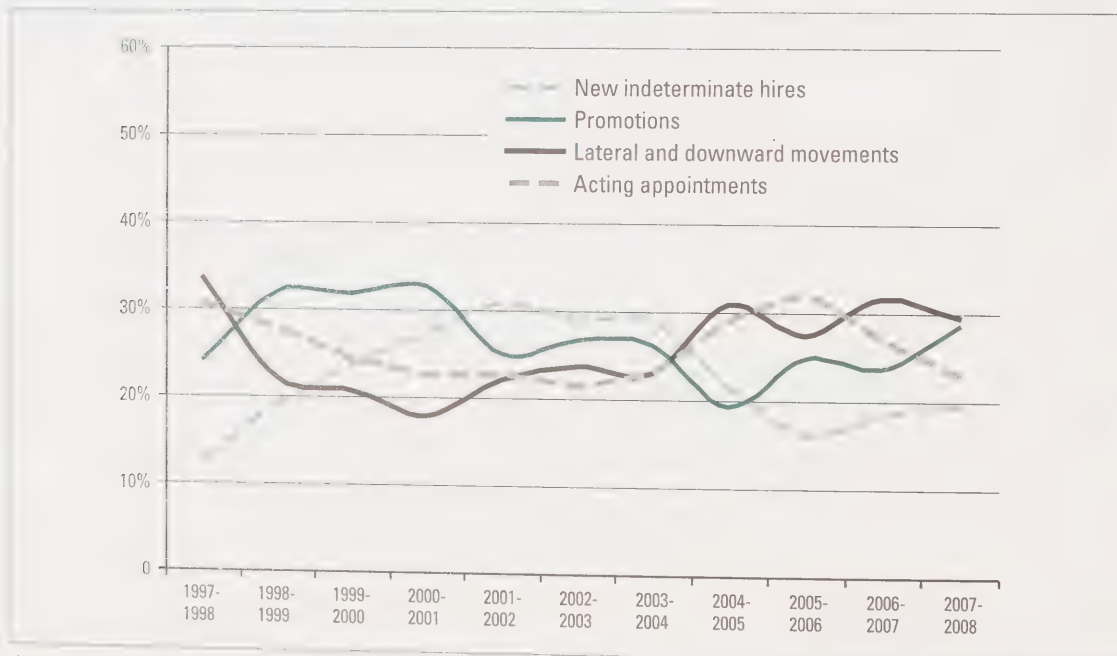
**Figure 35: Years at level before promotion – AS group**



Source: PSC appointment and population files

## IS group

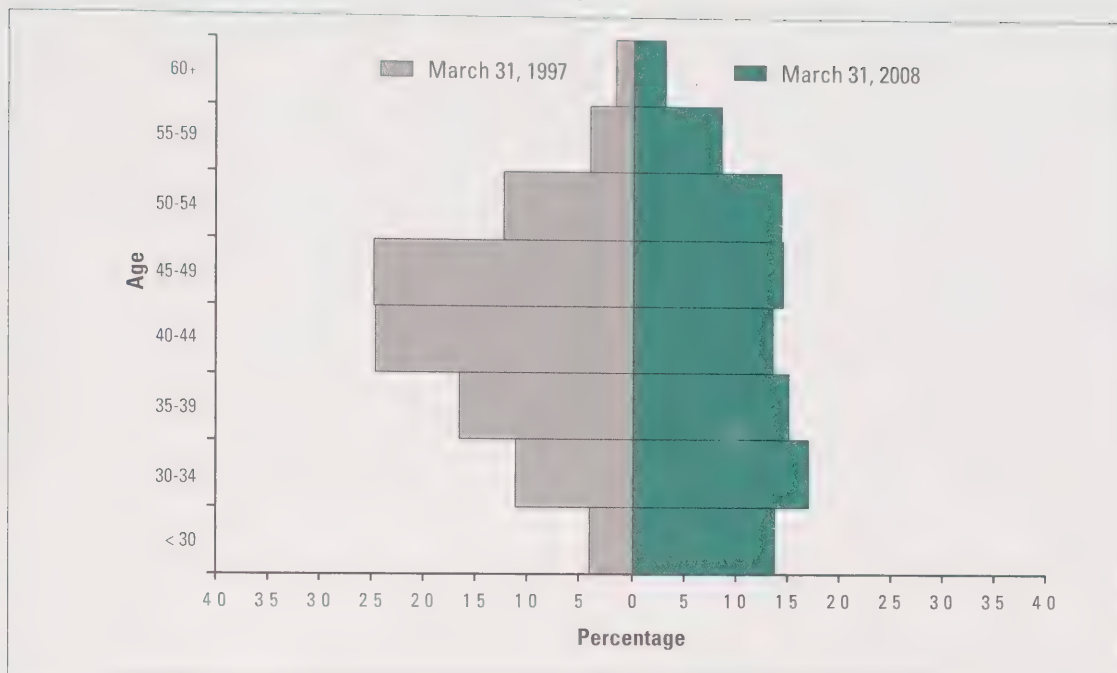
**Figure 36: Types of movement – IS group**



Source: PSC appointment and population files

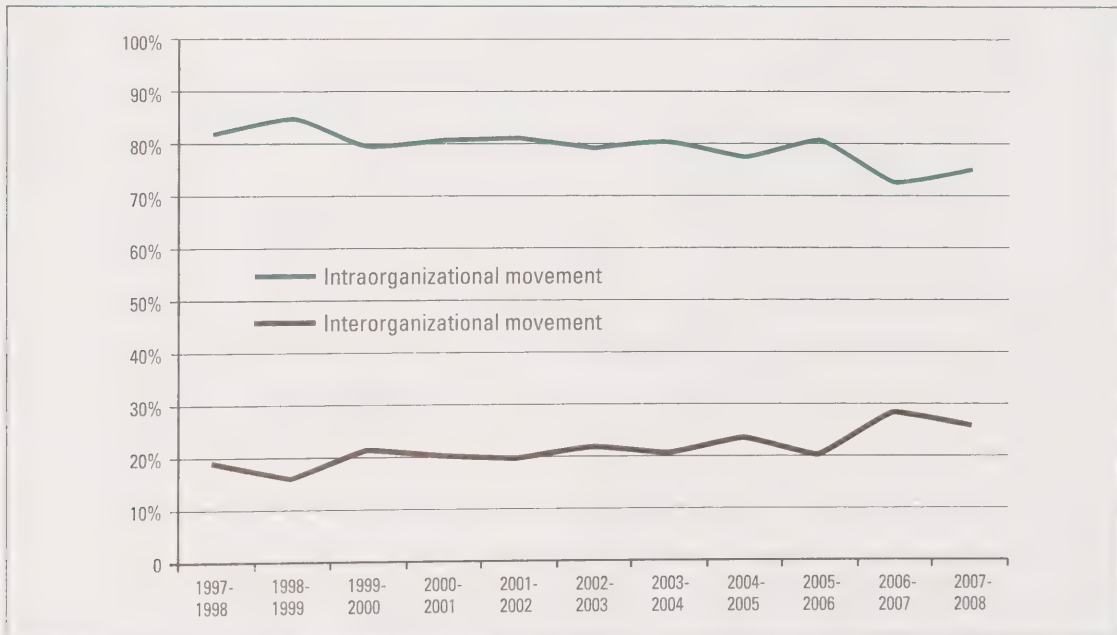


**Figure 37: Age distribution – IS group**



Source: PSC appointment and population files

**Figure 38: Intra- and interorganizational – IS group**



Source: PSC appointment and population files

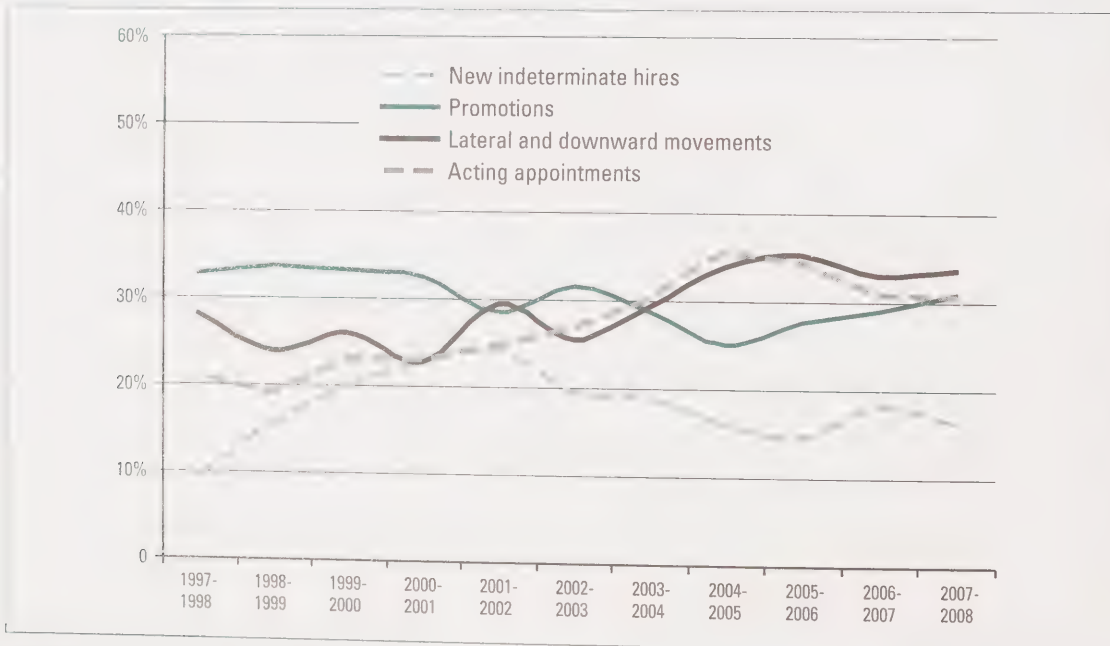
**Figure 39: Years at level before promotion – IS group**



Source: PSC appointment and population files

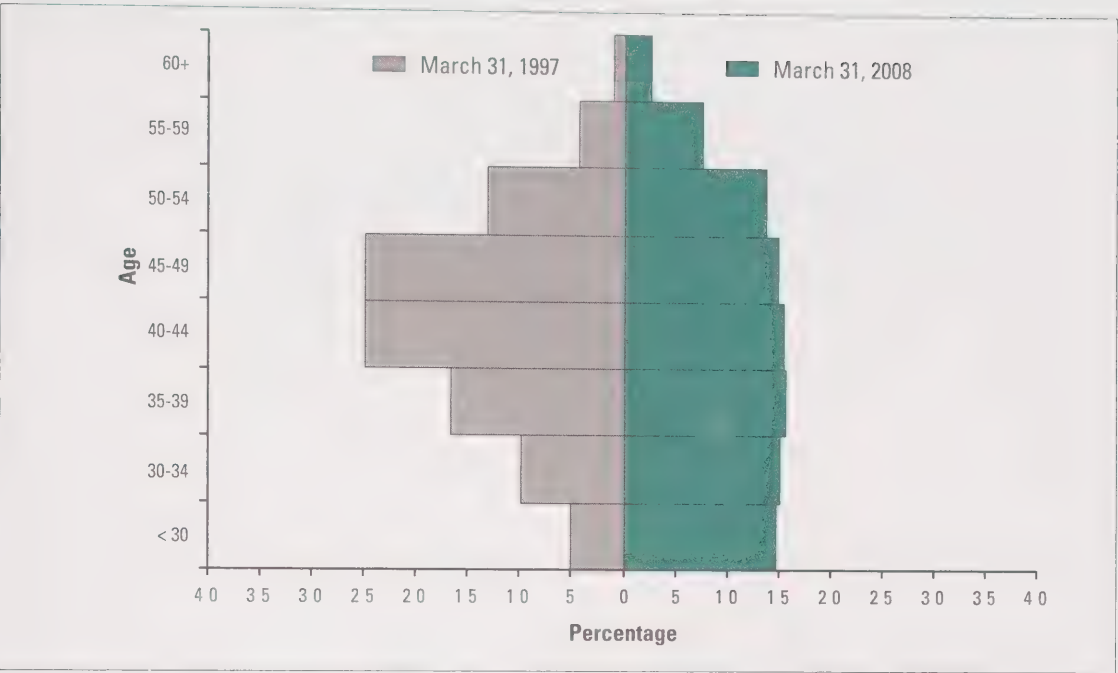
## FI group

**Figure 40: Types of movement – FI group**



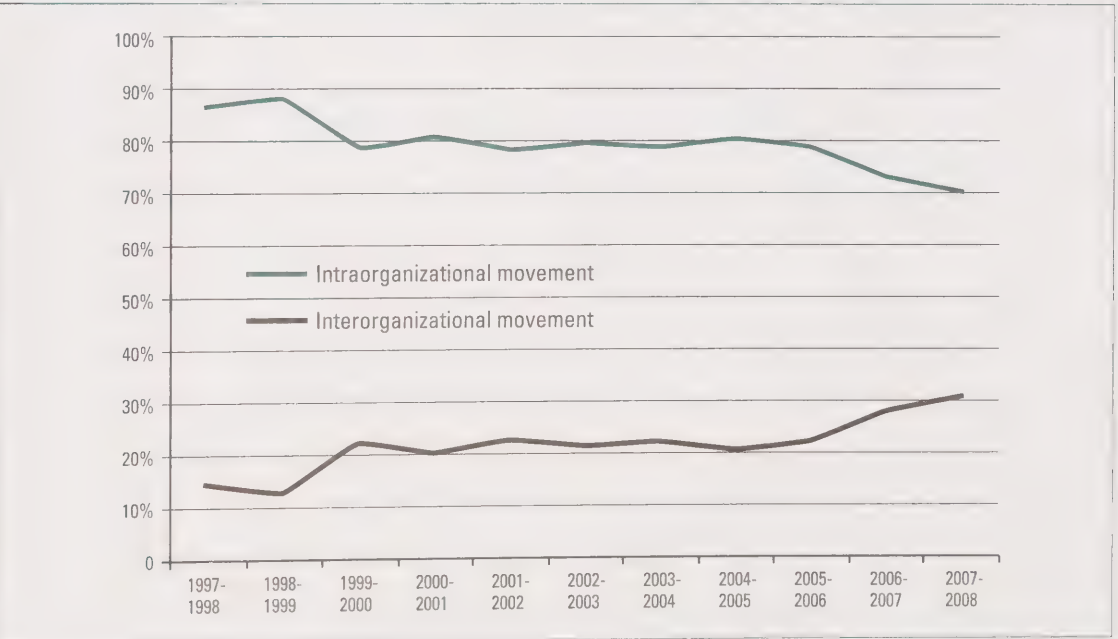
Source: PSC appointment and population files

Figure 41: Age distribution – FI group



Source: PSC appointment and population files

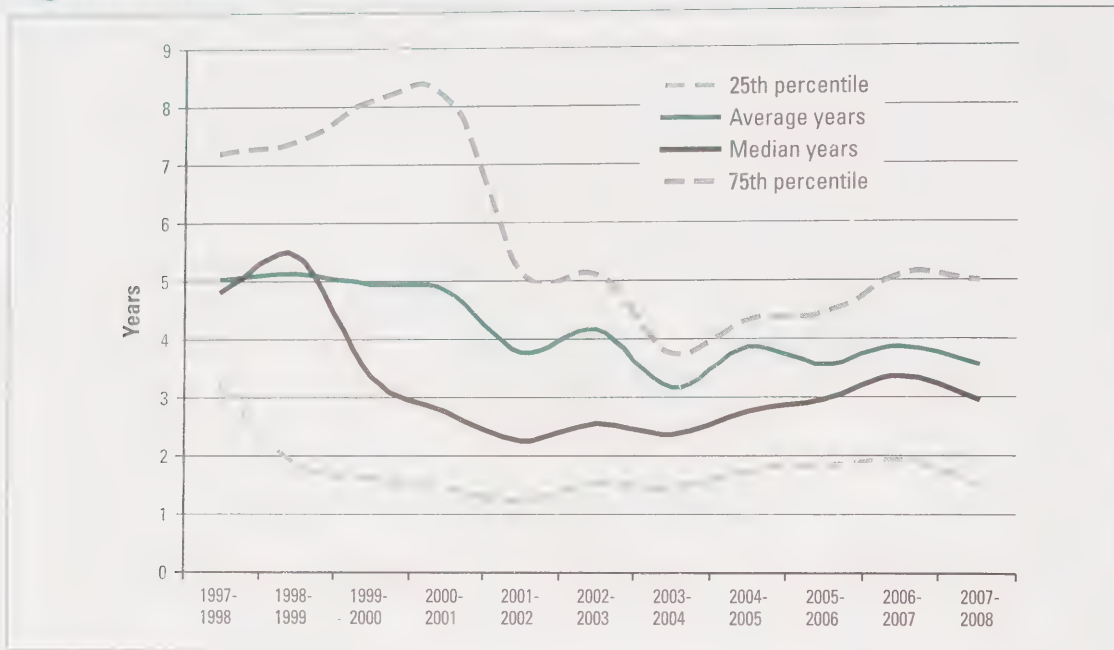
Figure 42: Intra- and interorganizational movement – FI group



Source: PSC appointment and population files



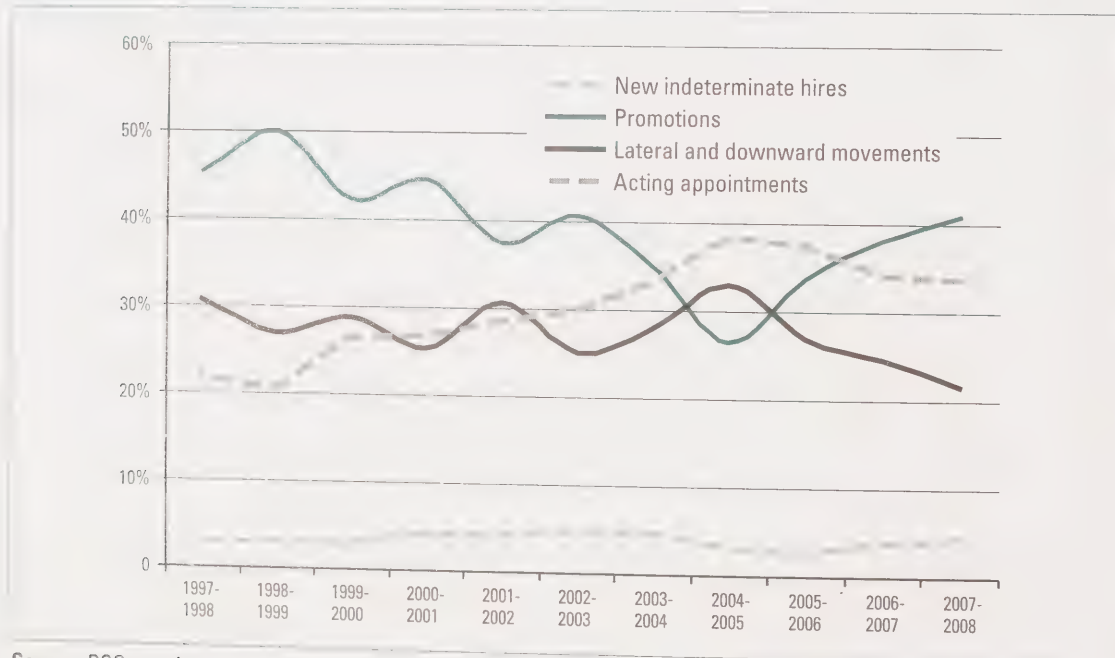
**Figure 43: Years at level before promotion – FI group**



Source: PSC appointment and population files

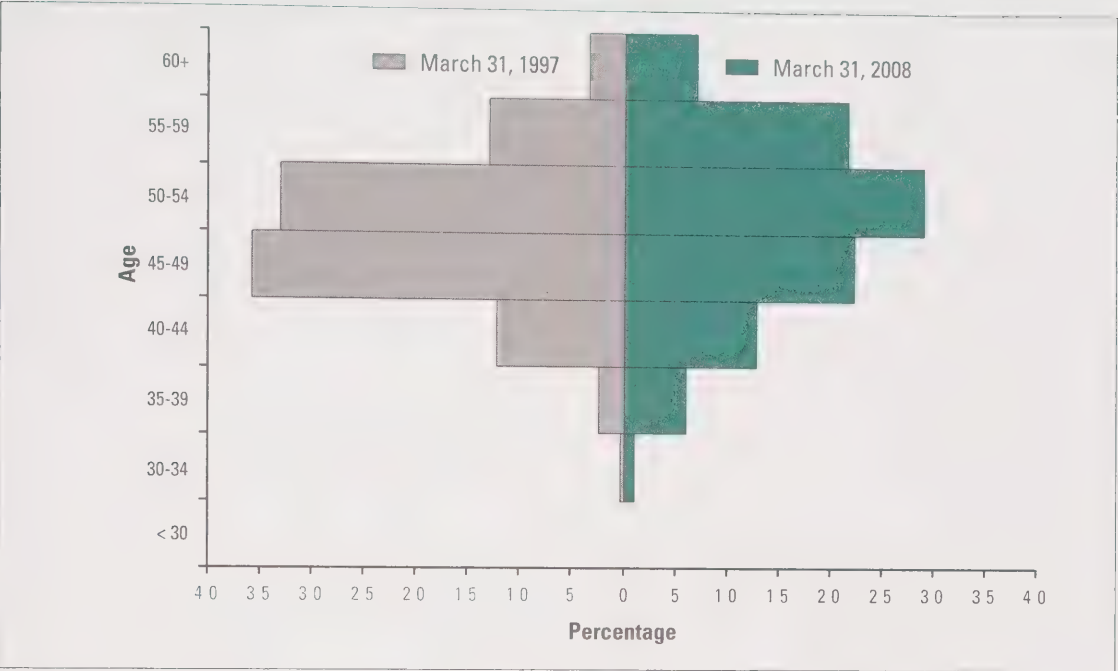
## EX group

**Figure 44: Types of movement – EX group**



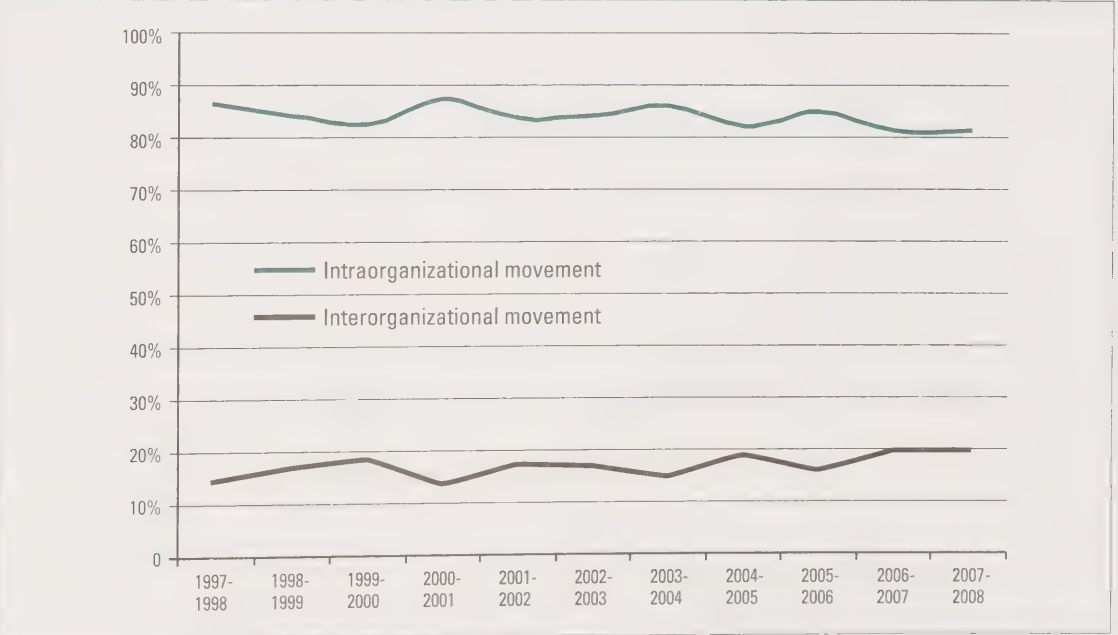
Source: PSC appointment and population files

Figure 45: Age distribution – EX group



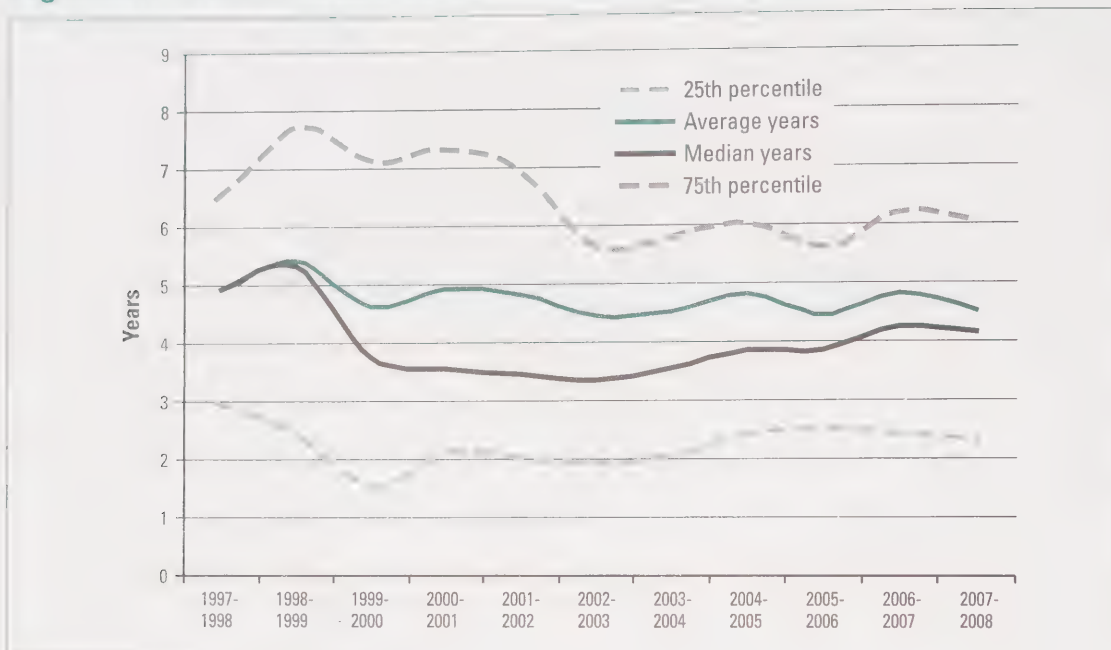
Source: PSC appointment and population files

Figure 46: Intra- and interorganizational movement – EX group



Source: PSC appointment and population files

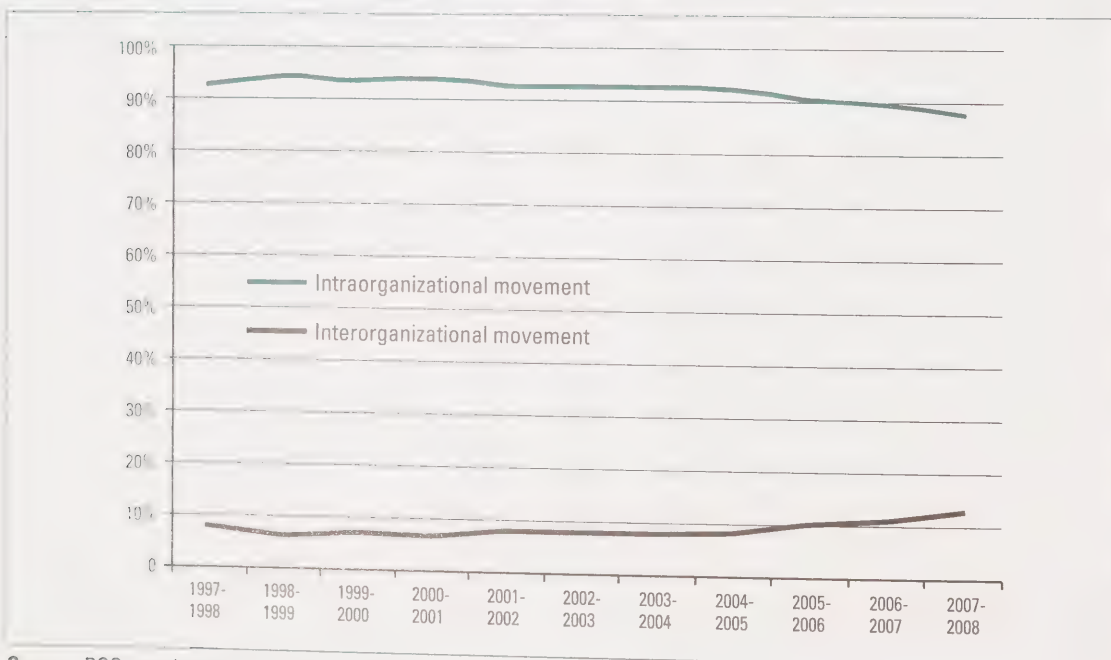
**Figure 47: Years at level before promotion – EX group**



Source: PSC appointment and population files

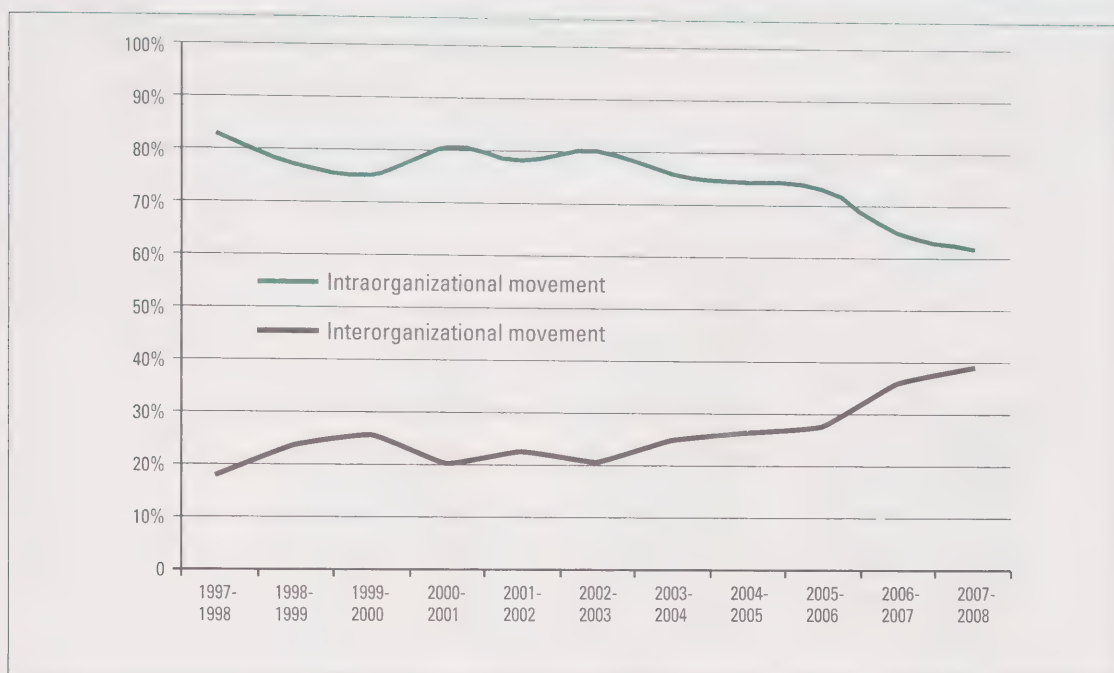
### Departmental movement

**Figure 48: Intra- and interorganizational movement – line departments/agencies**



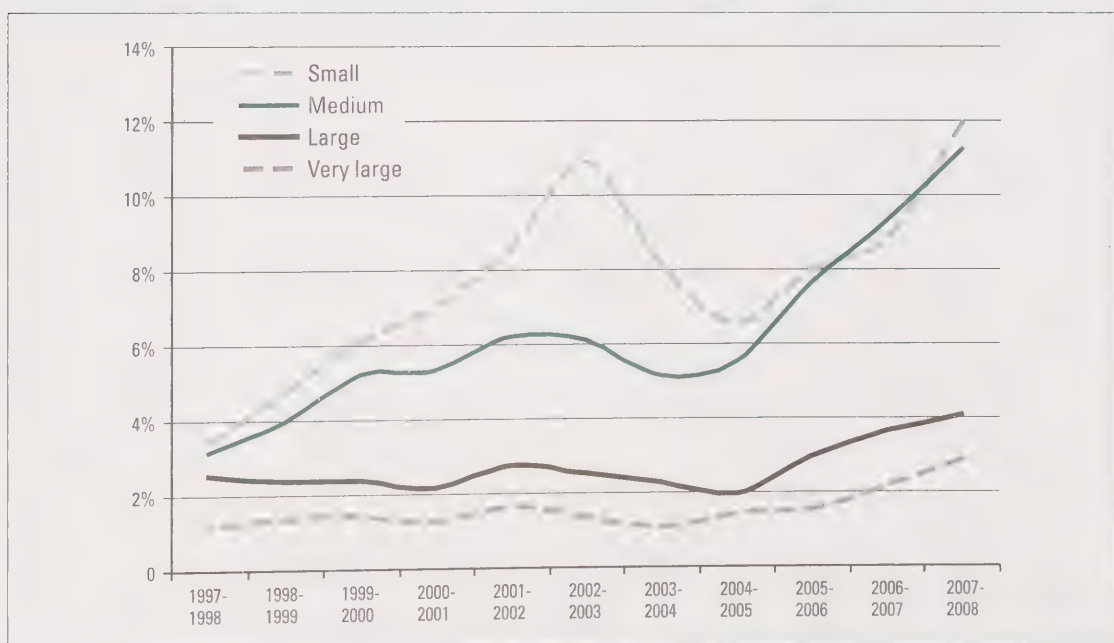
Source: PSC appointment and population files

**Figure 49: Intra- and interorganizational movement – central agencies**



Source: PSC appointment and population files

**Figure 50: Interorganizational movement – department/agency size**

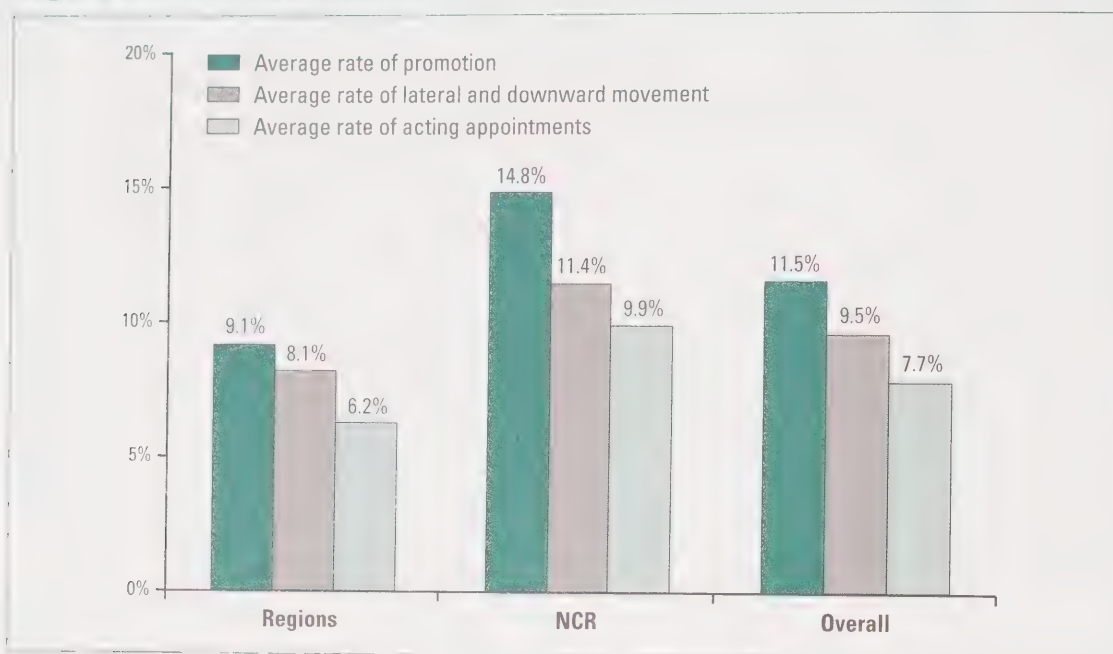


Source: PSC appointment and population files



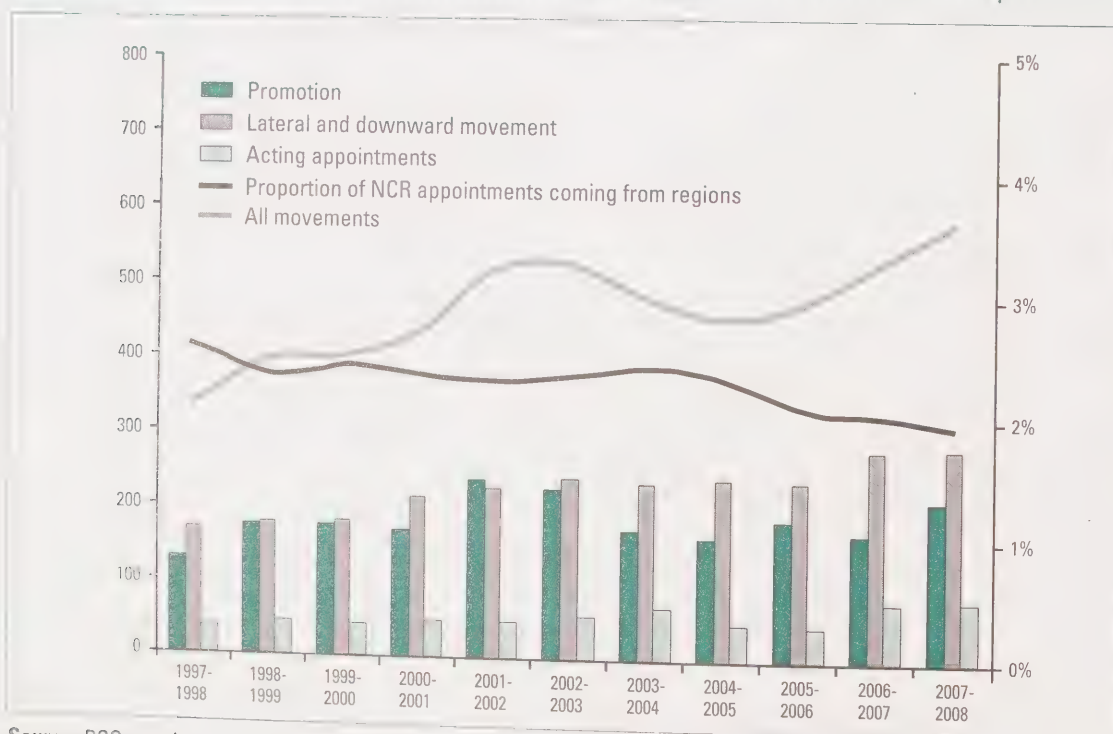
## Geographic movement

**Figure 51:** Average rate of movement – National Capital Region and others



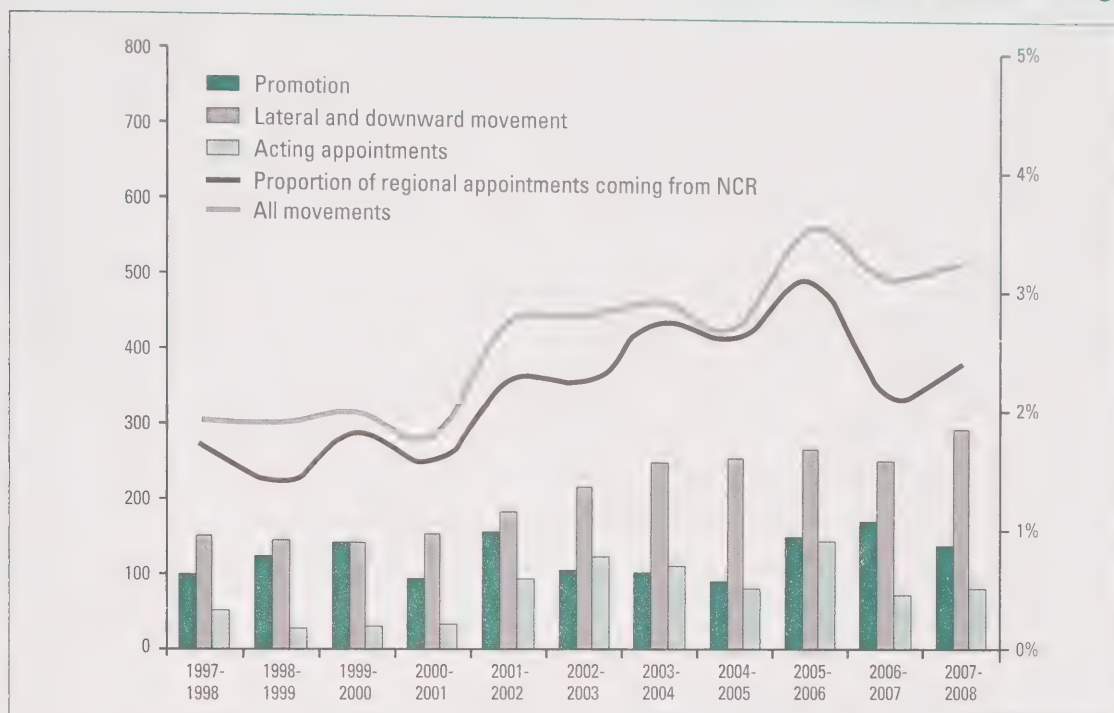
Source: PSC appointment and population files

**Figure 52:** Internal movement from other regions to National Capital Region



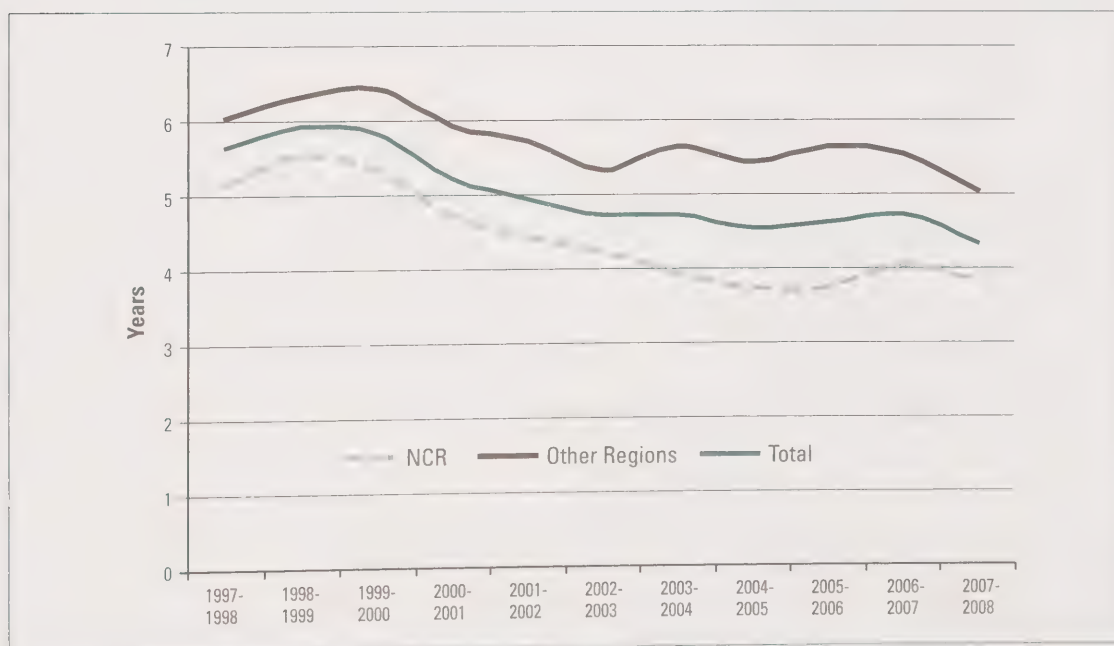
Source: PSC appointment and population files

**Figure 53: Internal movement from National Capital Region to other regions**



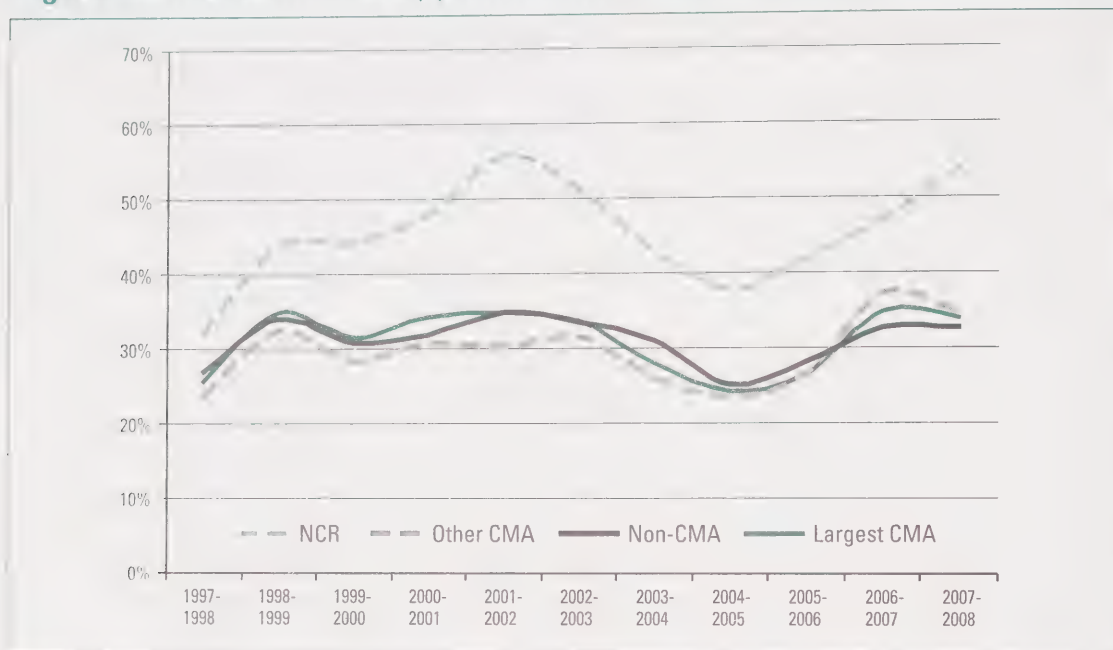
Source: PSC appointment and population files

**Figure 54: Years at level before promotion:  
National Capital Region *versus* other regions**



Source: PSC appointment and population files

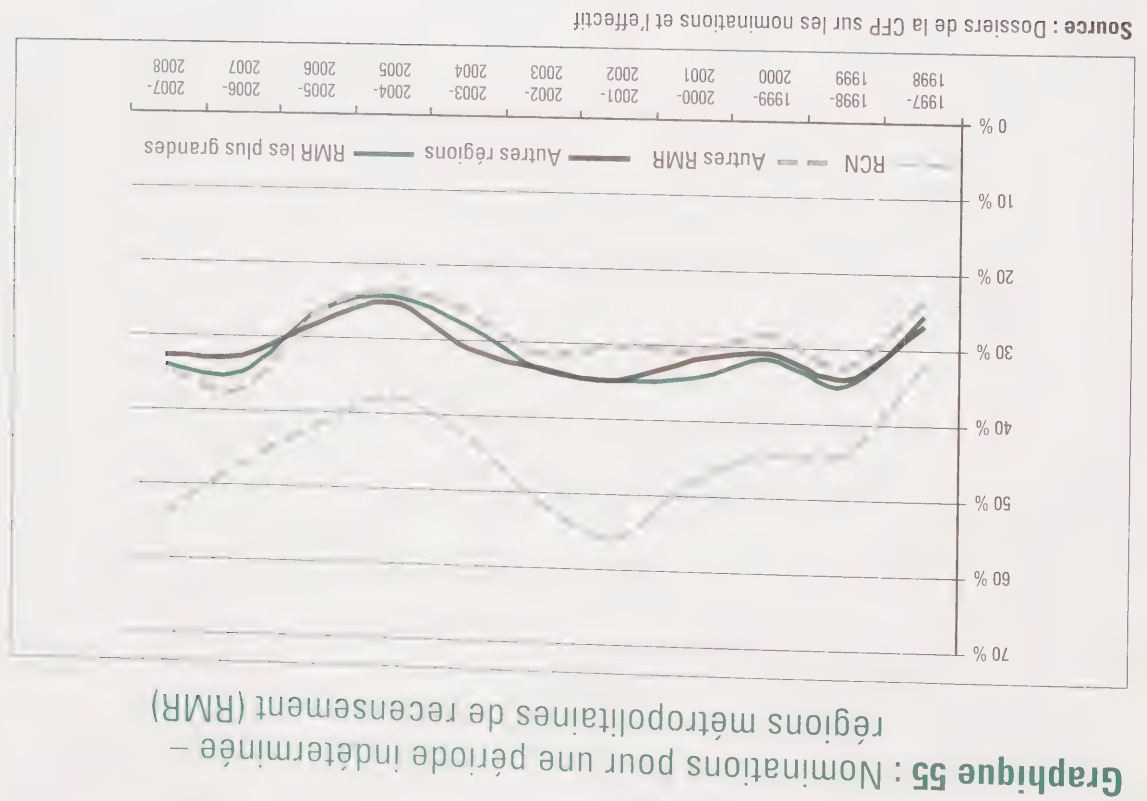
**Figure 55:** Indeterminate appointments – Census Metropolitan Area (CMA)



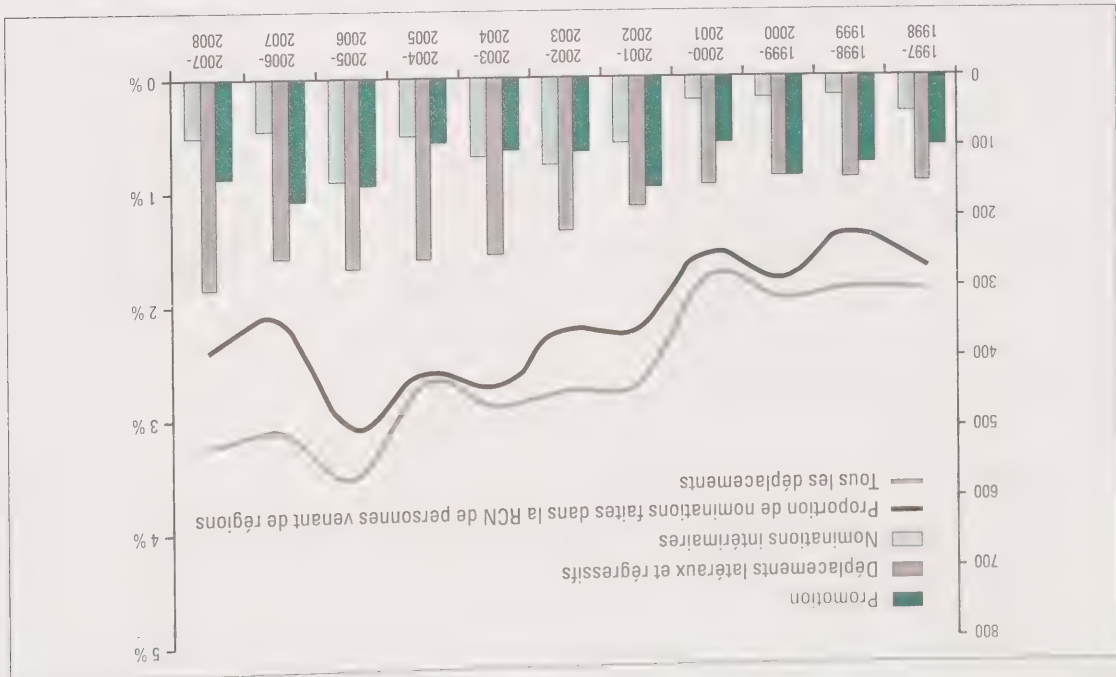
Source: PSC appointment and population files



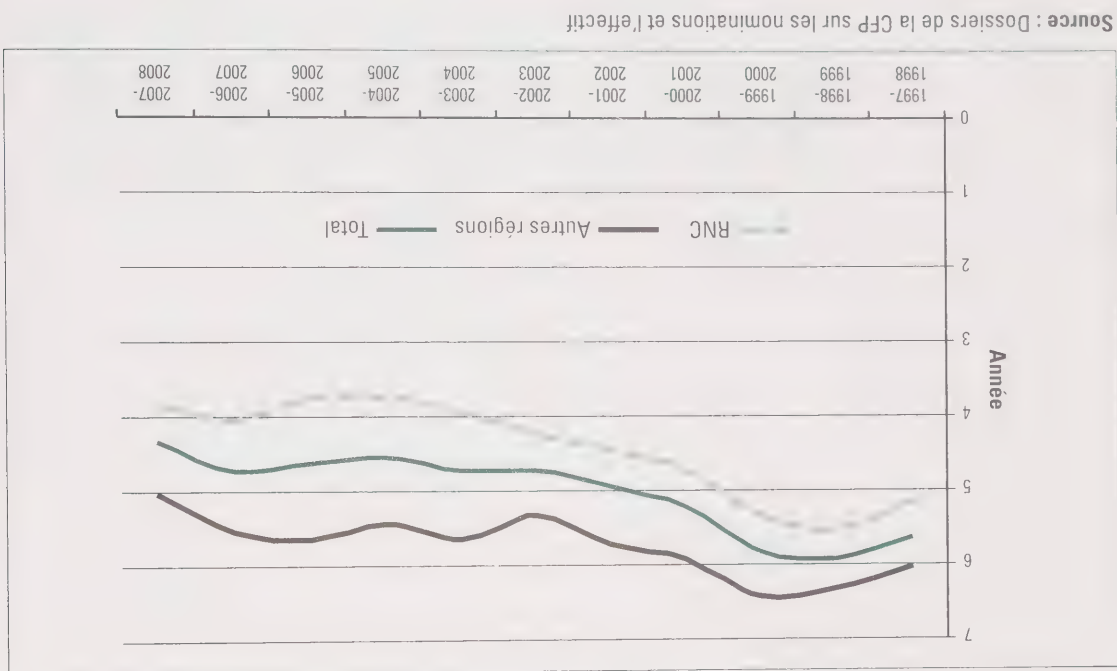




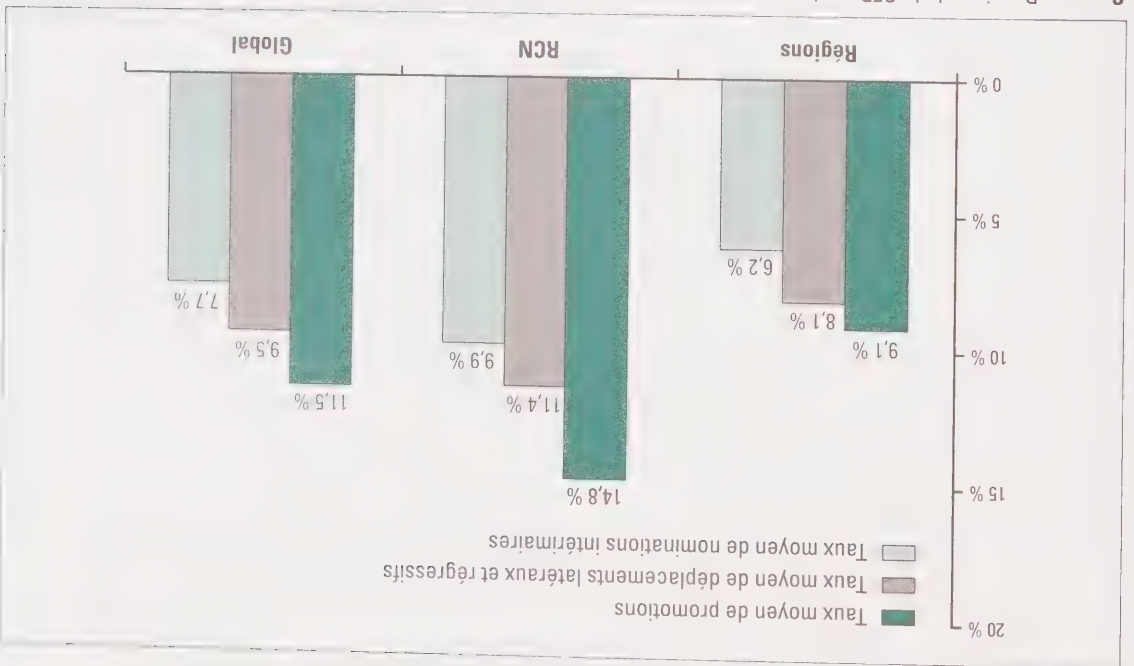
**Graphique 53 : Déplacements internes de personnes de la région de la capitale nationale vers d'autres régions**



**Graphique 54 : Nombre d'années au niveau avant une promotion : région de la capitale nationale et autres régions**

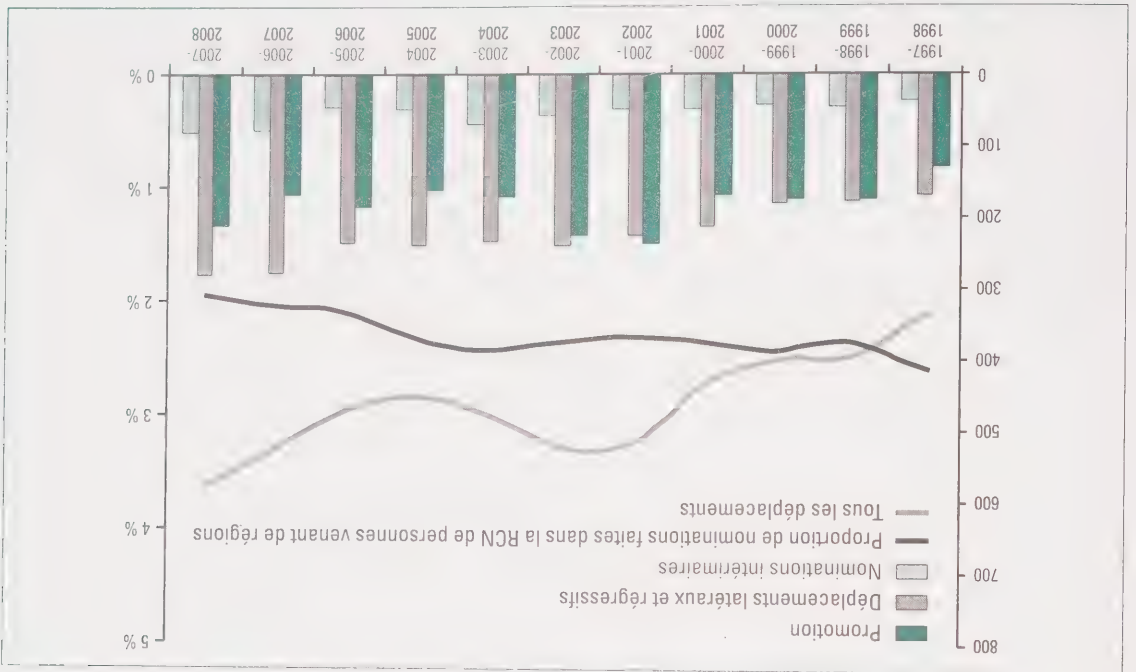


Graphique 51 : Taux moyen de mobilité – région de la capitale nationale et autres régions

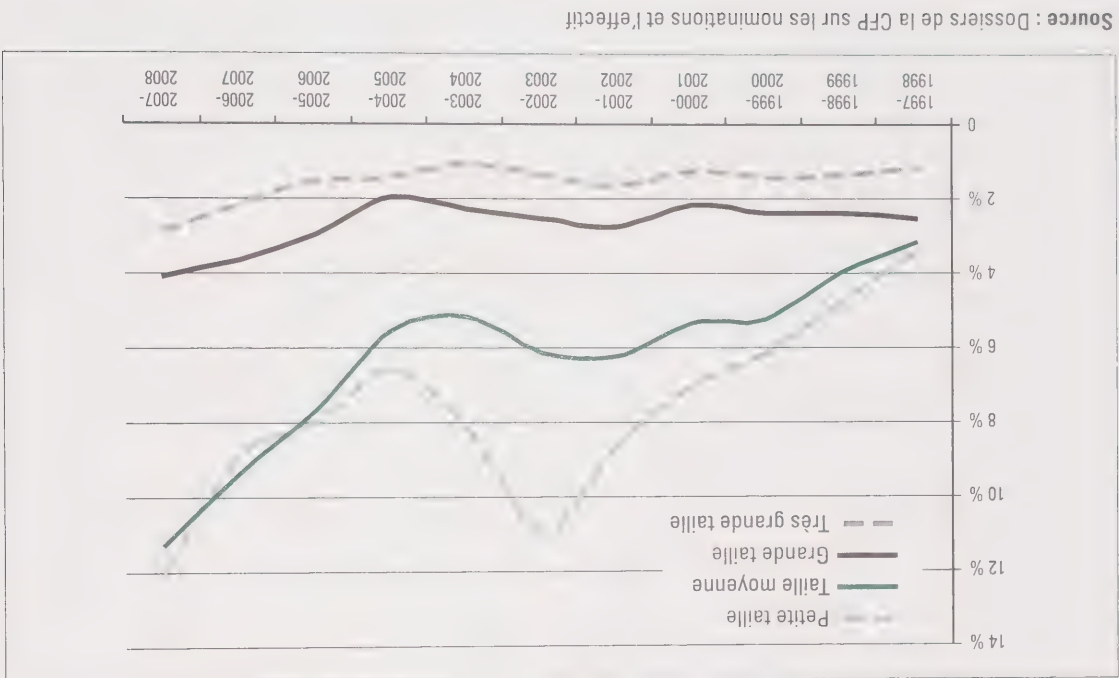


Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

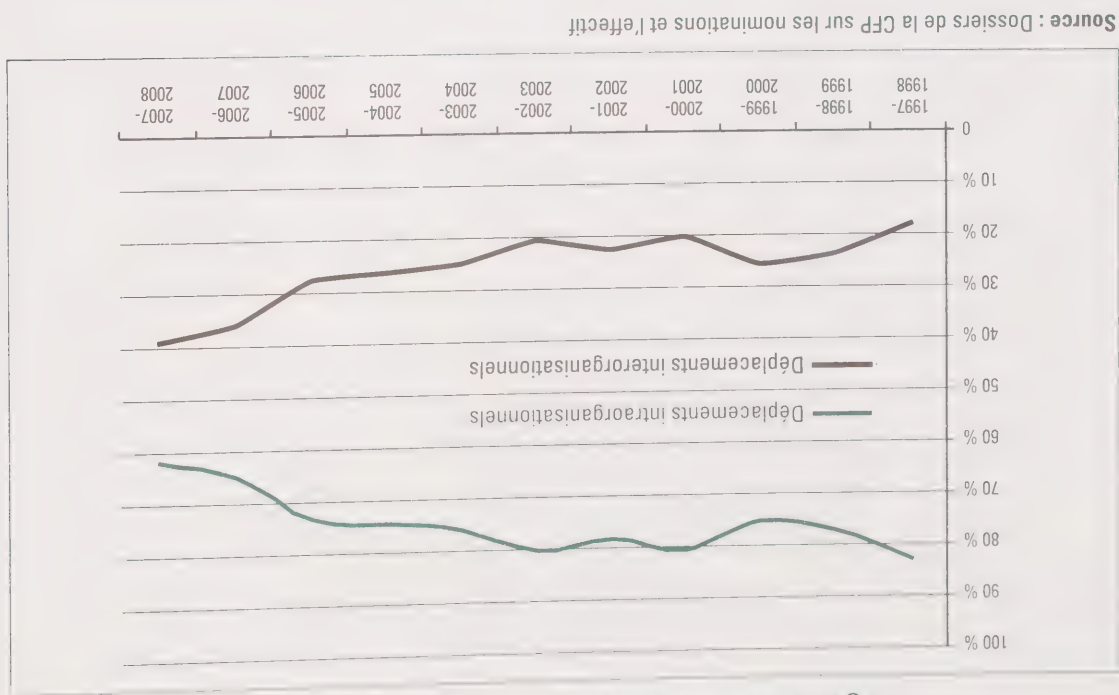
Graphique 52 : Déplacements internes des autres régions vers la capitale nationale



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif



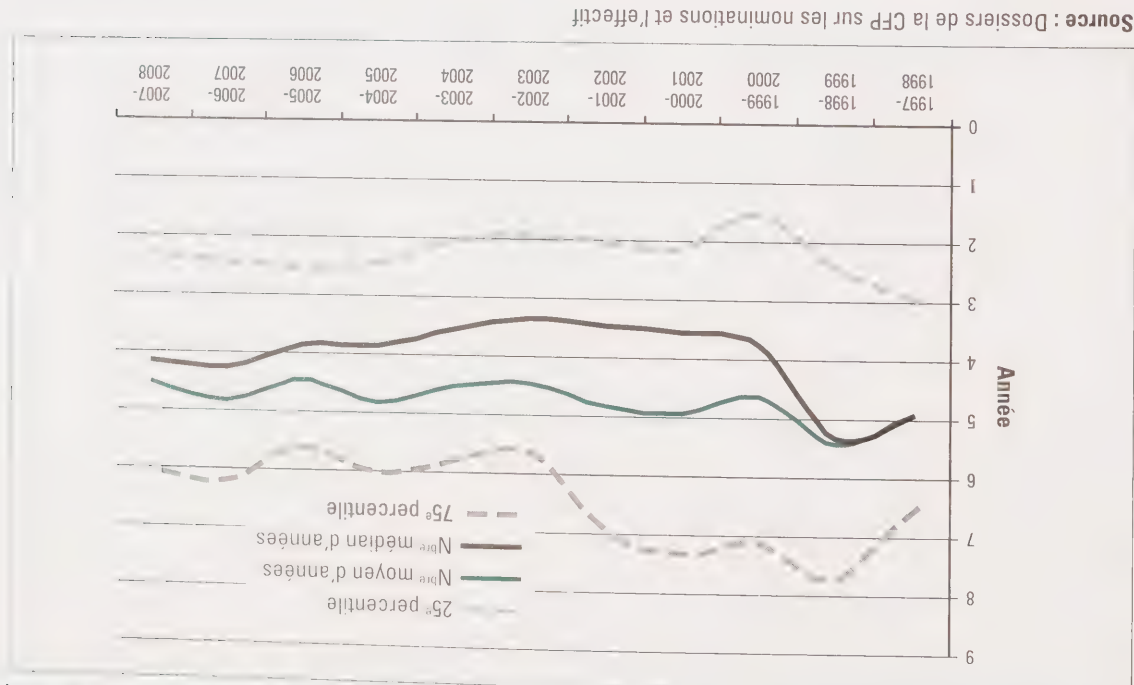
**Graphique 50 : Déplacements interorganisationnels – selon la taille de l'organisation**



**Graphique 49 : Déplacements intra et interorganisationnels – organismes centraux**



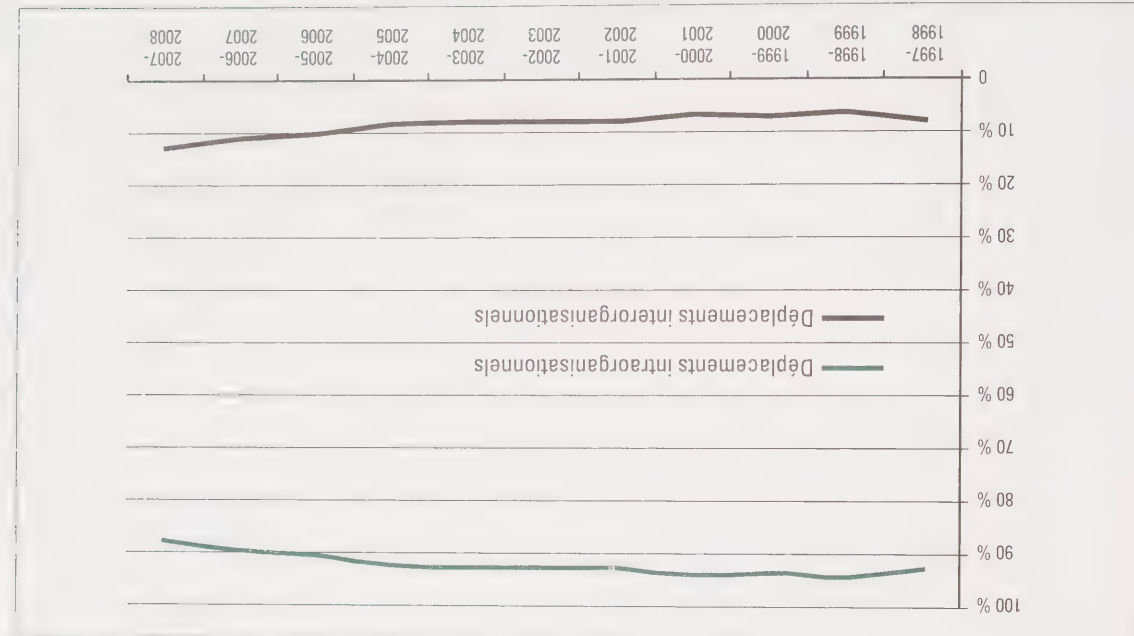
**Graphique 47 : Nombre d'années au niveau avant une promotion – groupe EX**



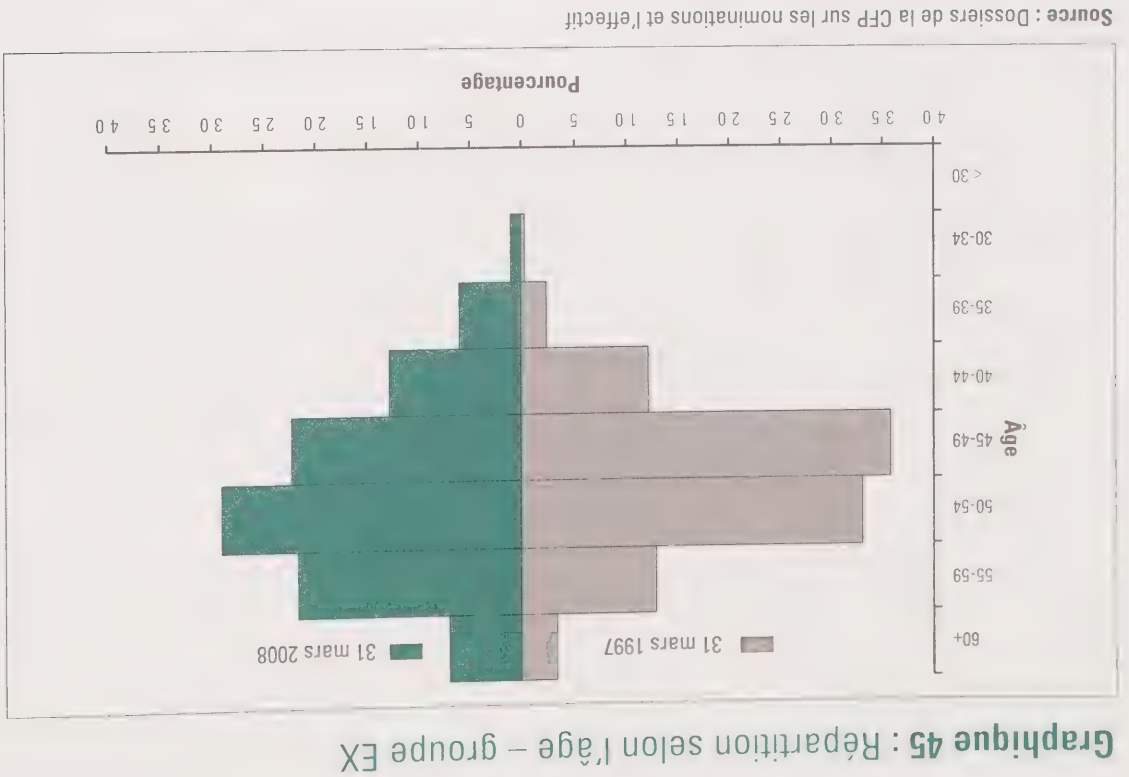
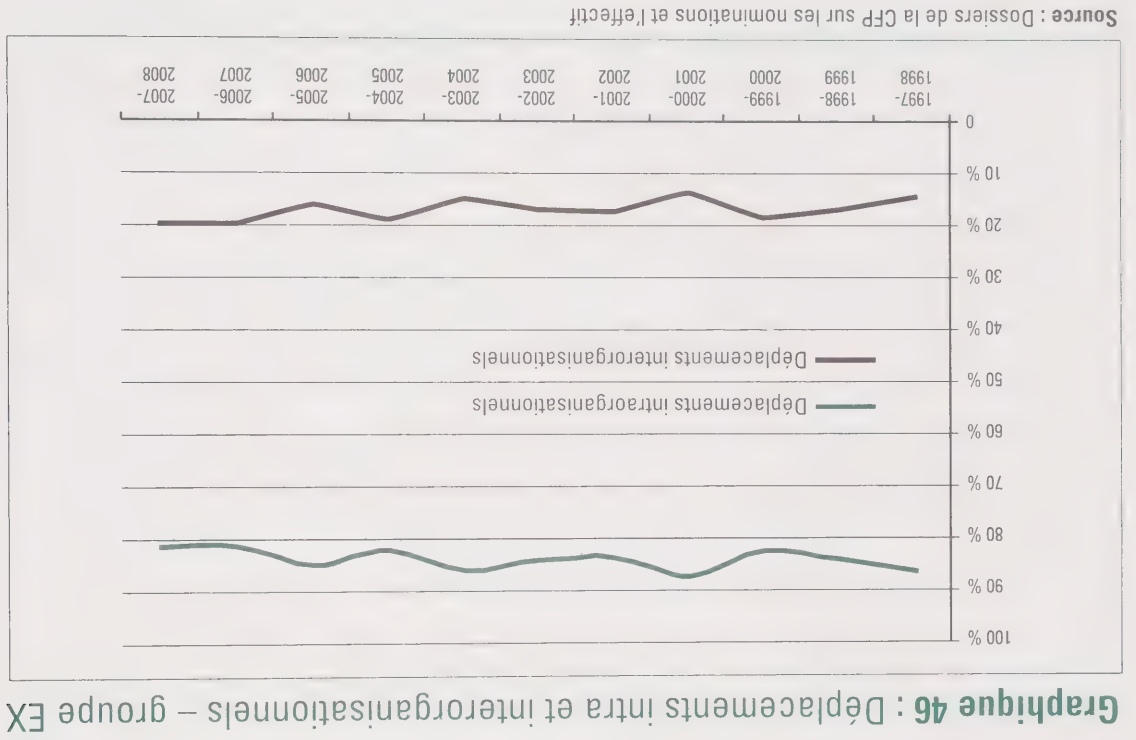
Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

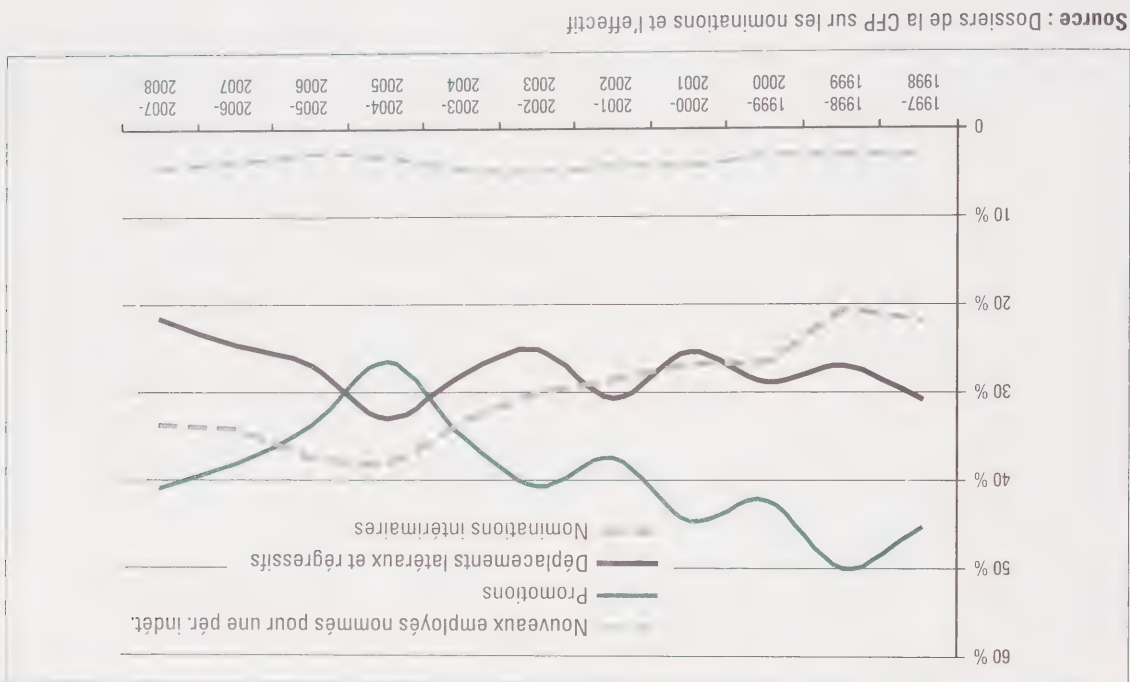
**Déplacements à l'échelle des organismes**

**Graphique 48 : Déplacements intra et interorganisationnels – organismes responsables**

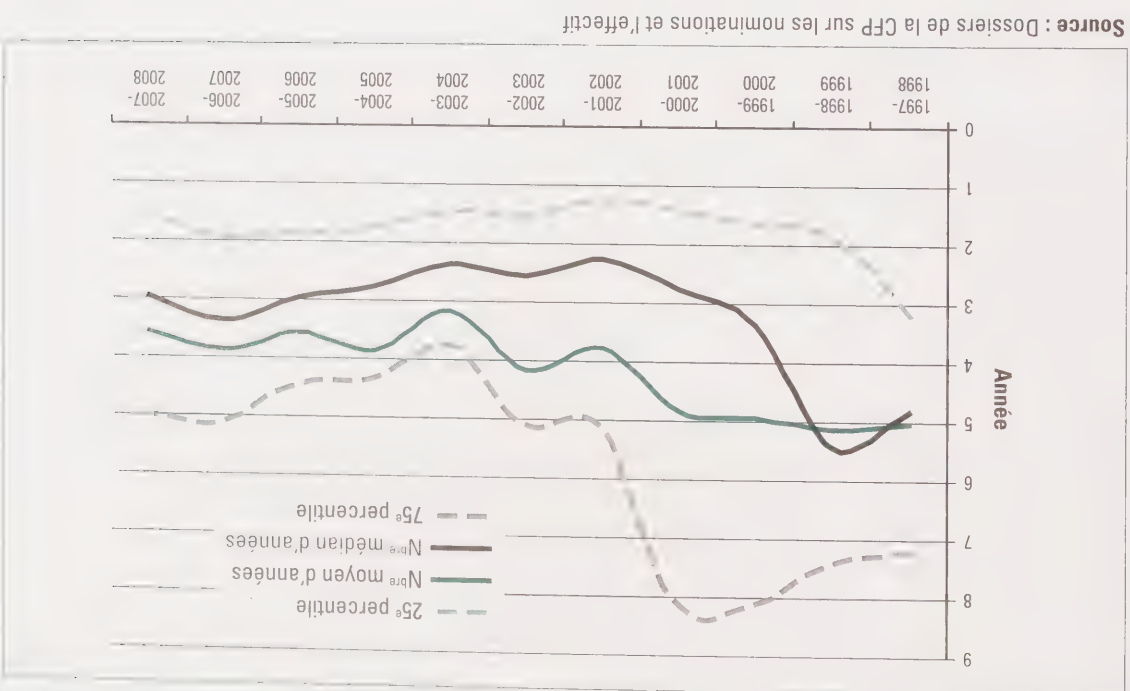


Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

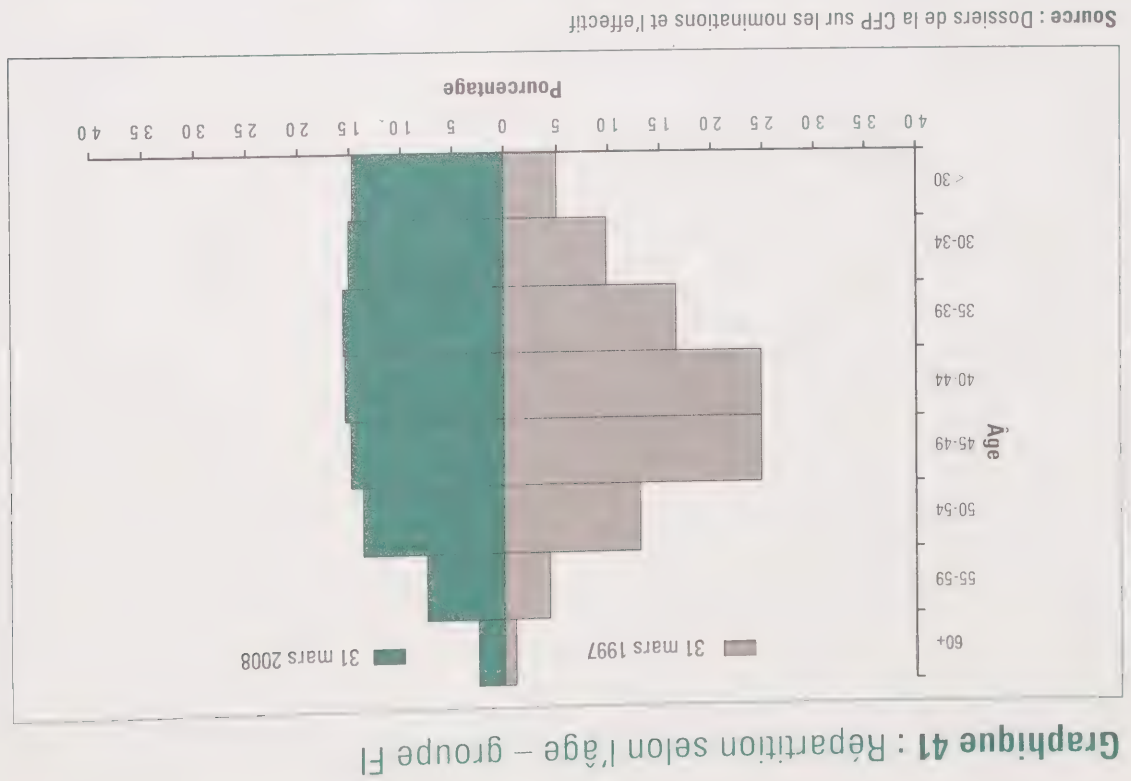
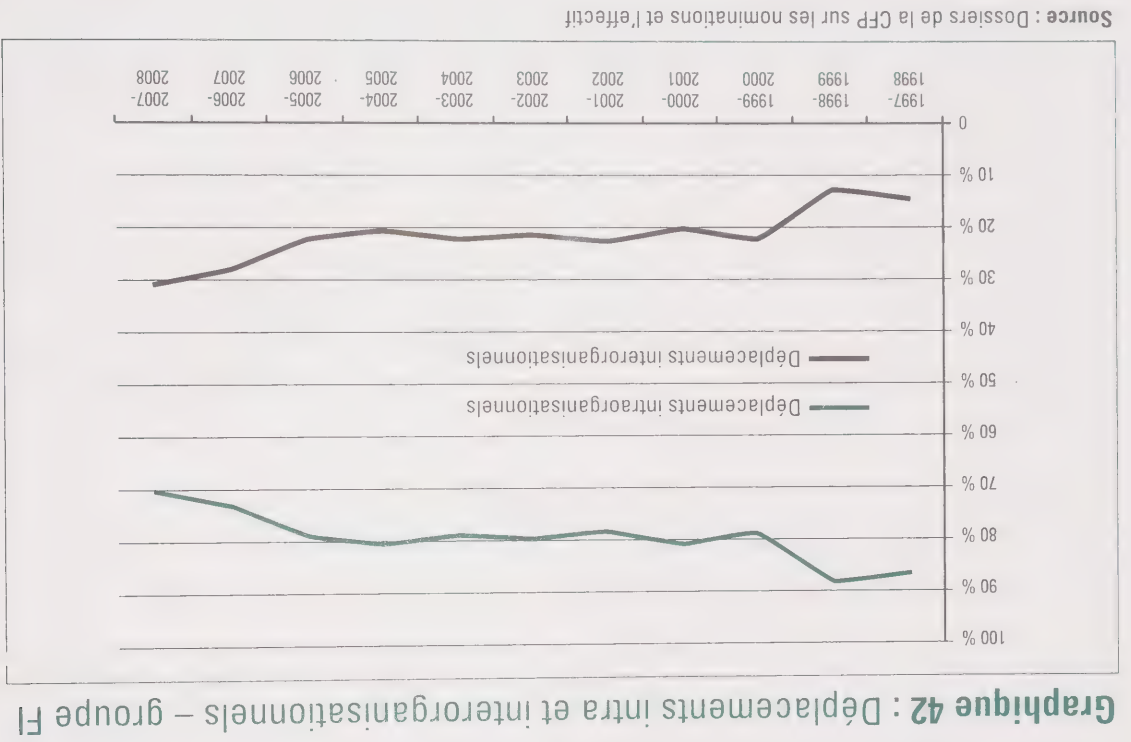




Graphique 44 : Types de déplacement – groupe EX

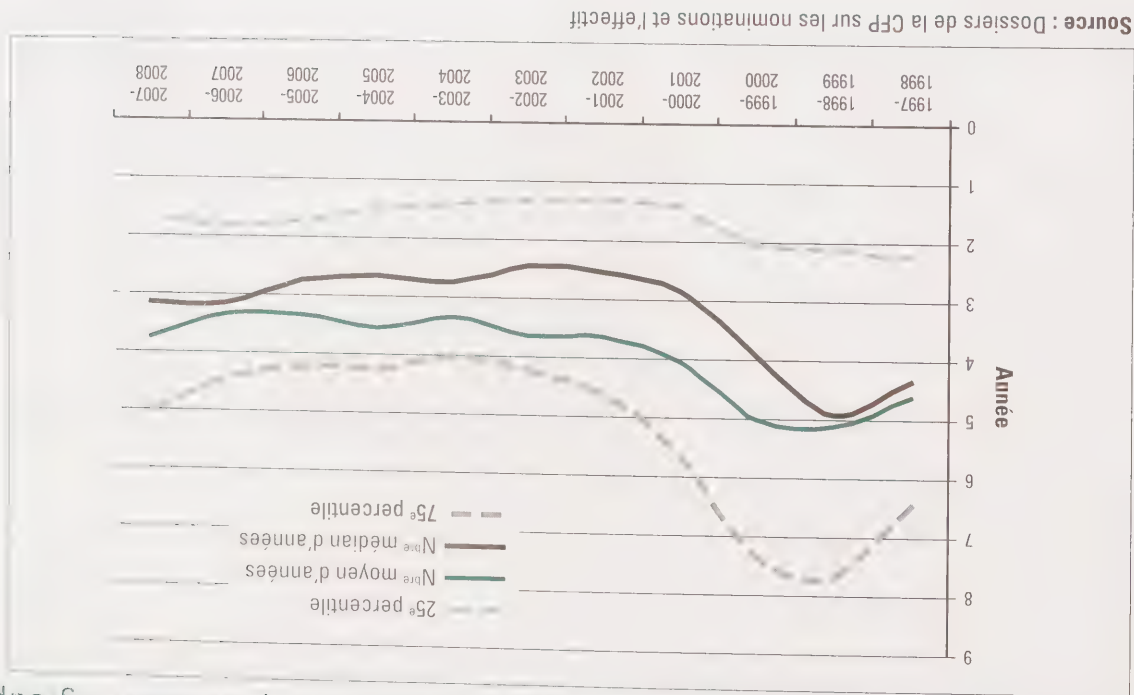


Graphique 43 : Nombre d'années au niveau avant une promotion – groupe FI



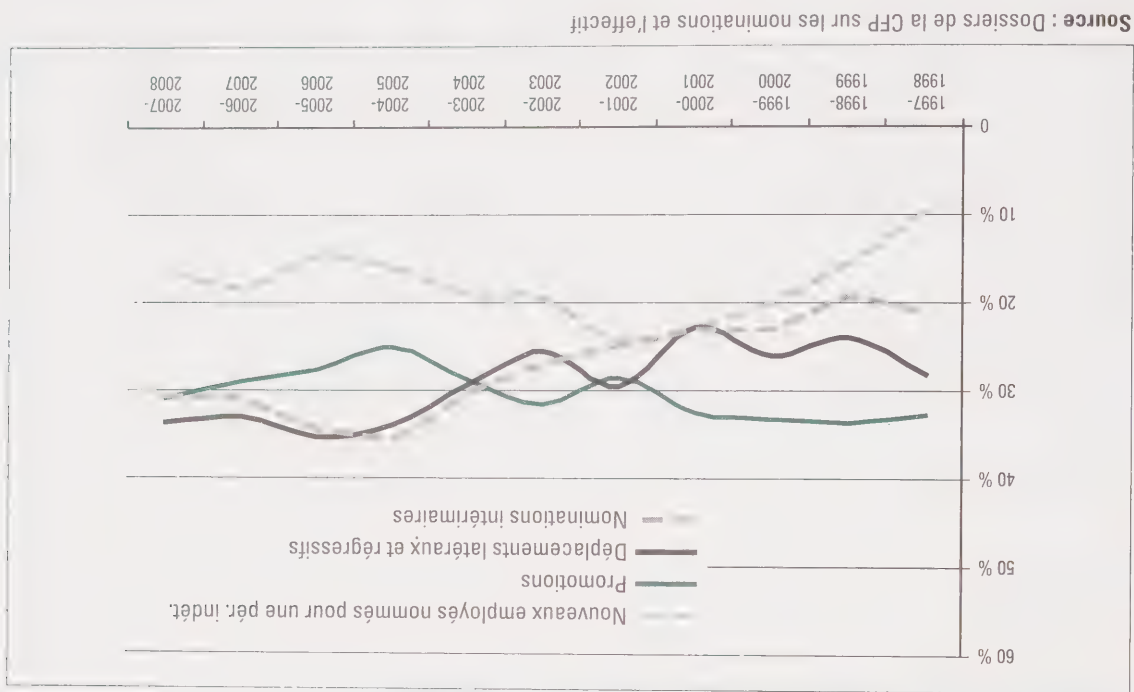


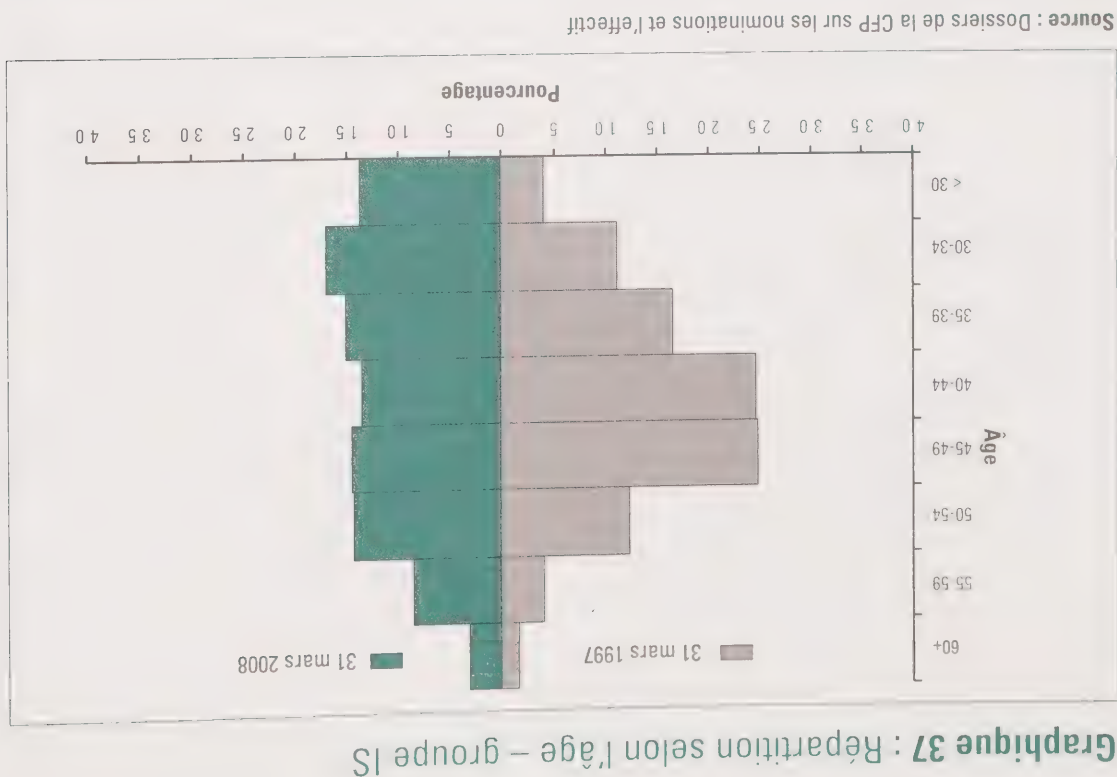
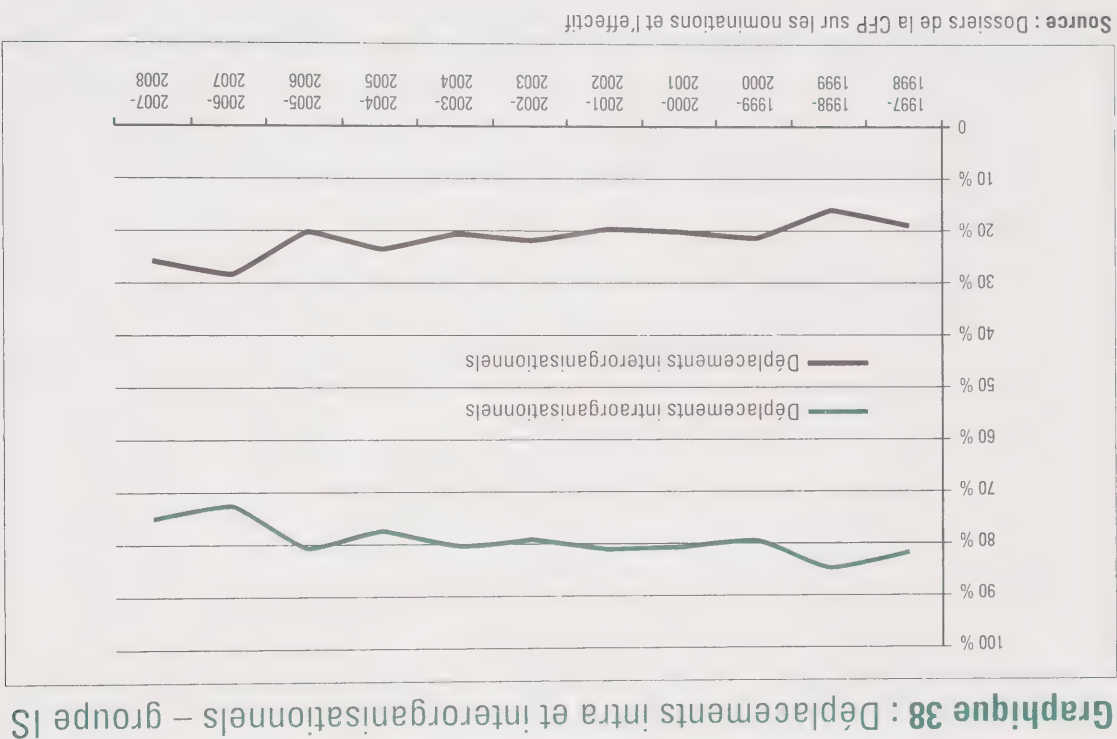
**Graphique 39 : Nombre d'années au niveau avant une promotion – groupe IS**



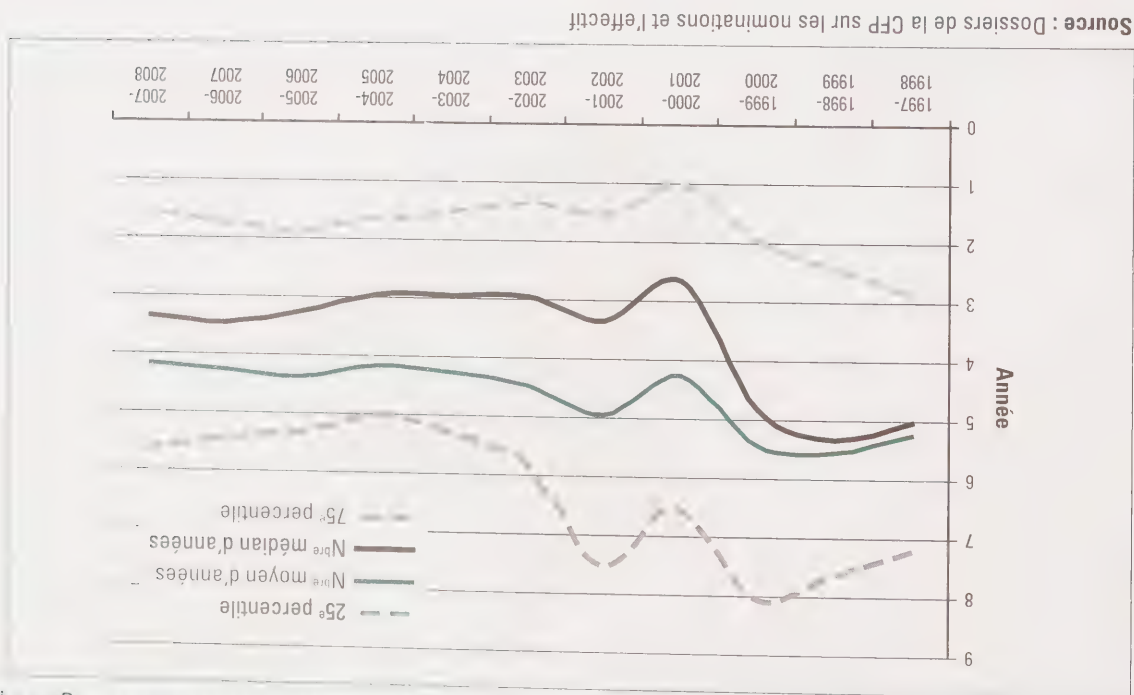
*Groupe FI*

**Graphique 40 : Types de déplacement – groupe FI**

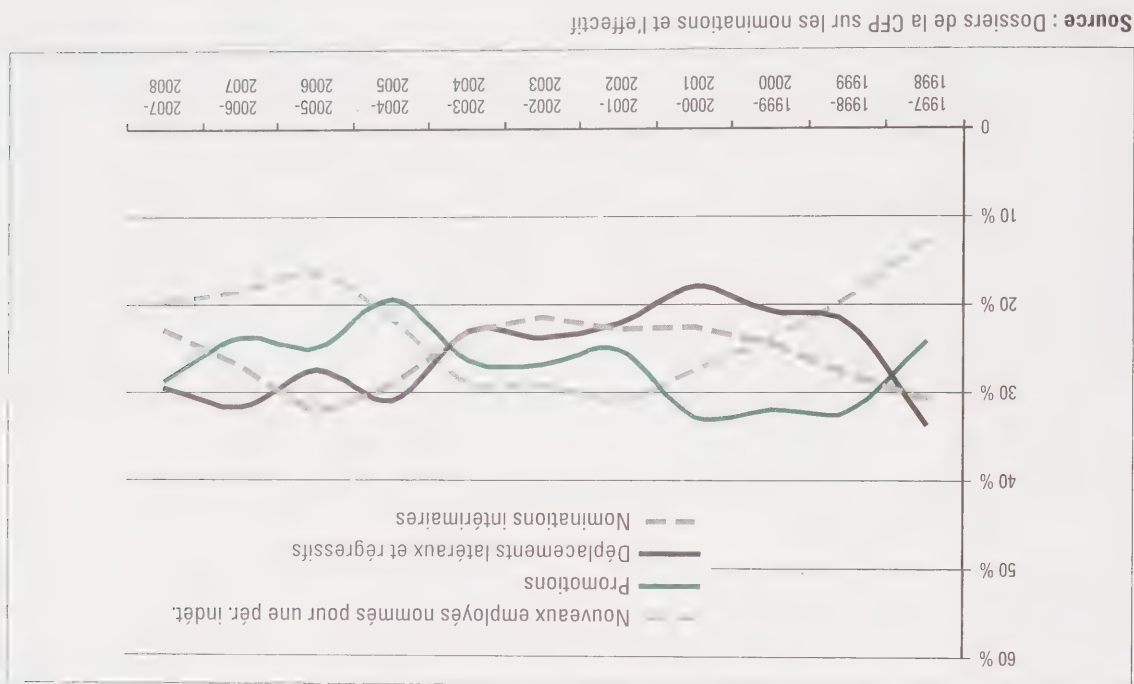




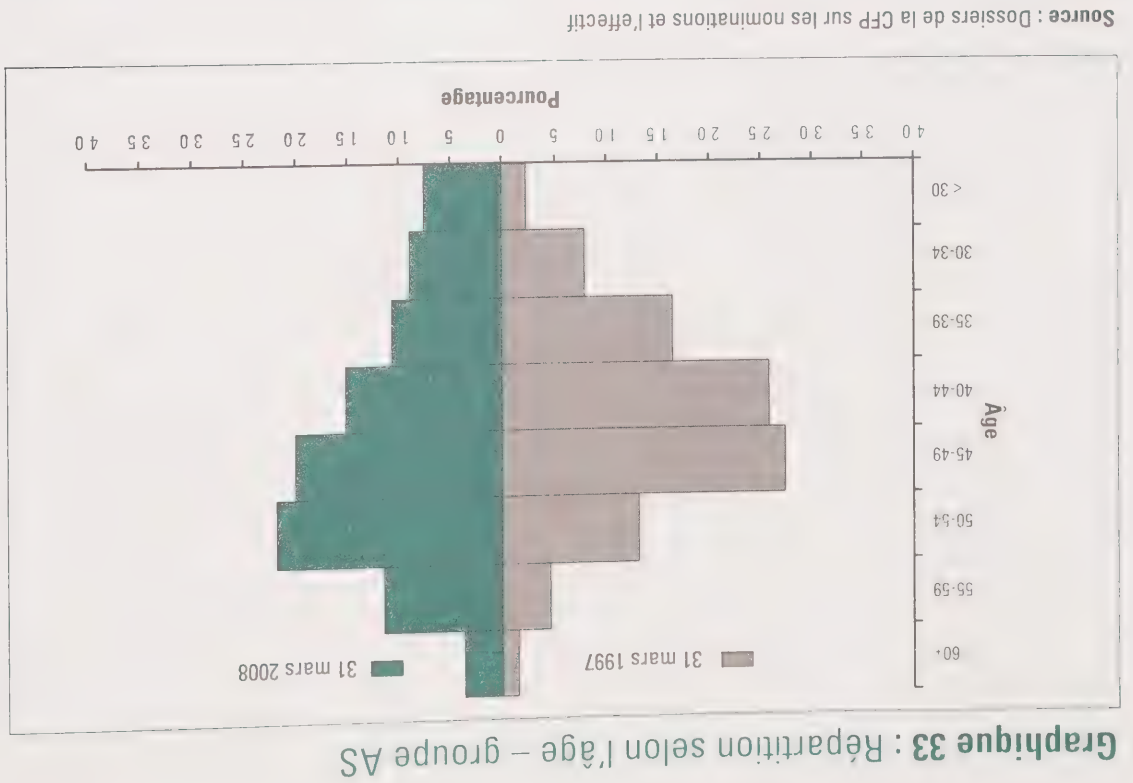
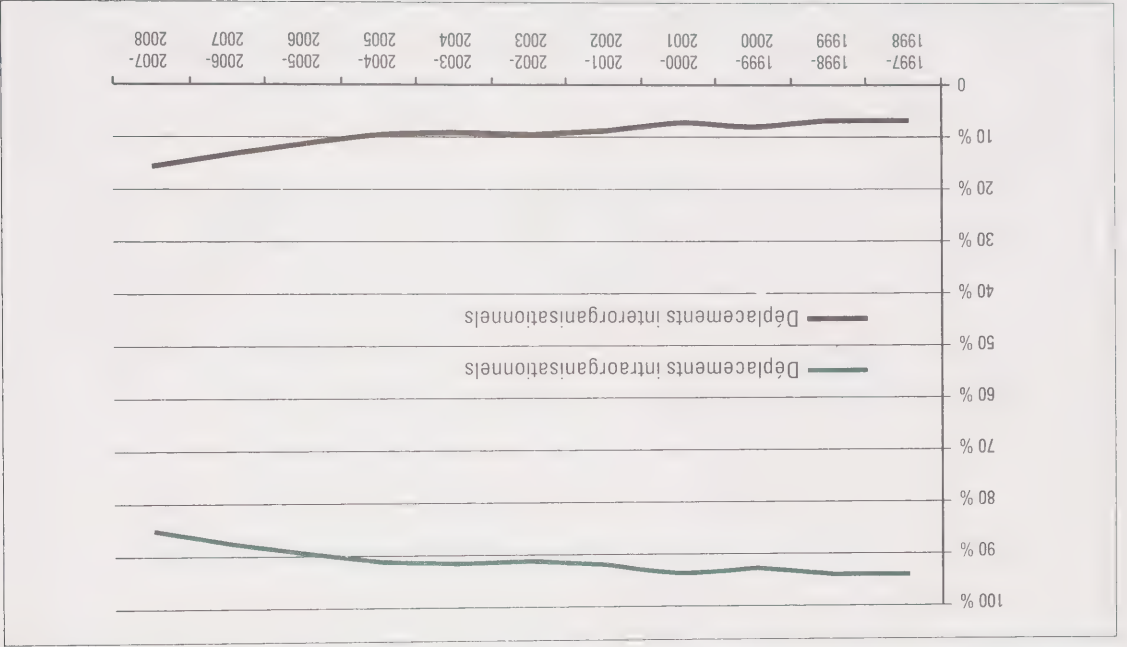
**Graphique 35 : Nombre d'années au niveau avant une promotion – groupe AS**



**Groupe IS**  
**Graphique 36 : Types de déplacement – groupe IS**

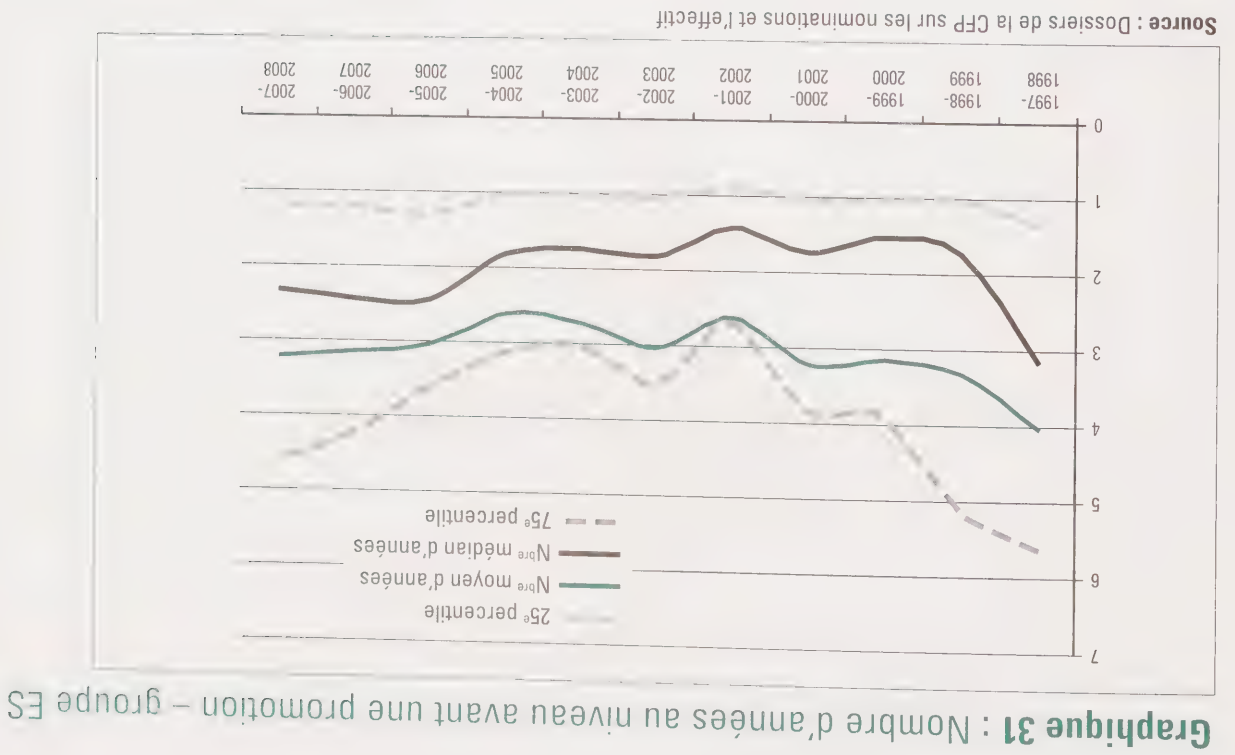
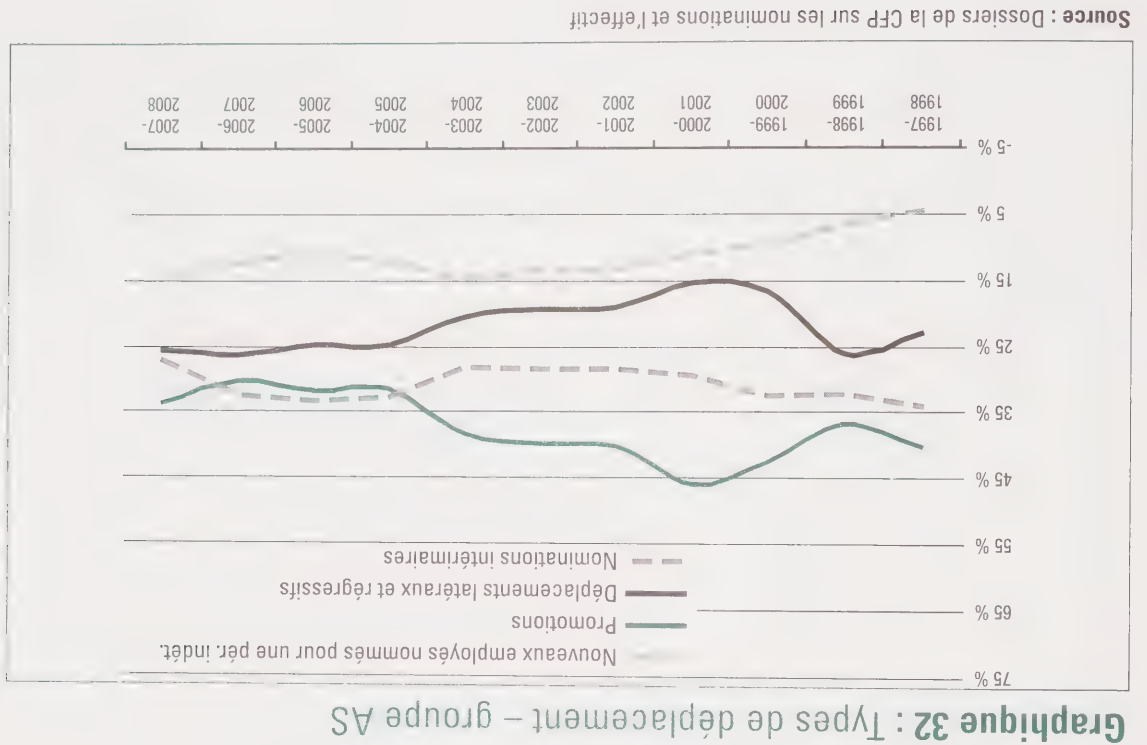


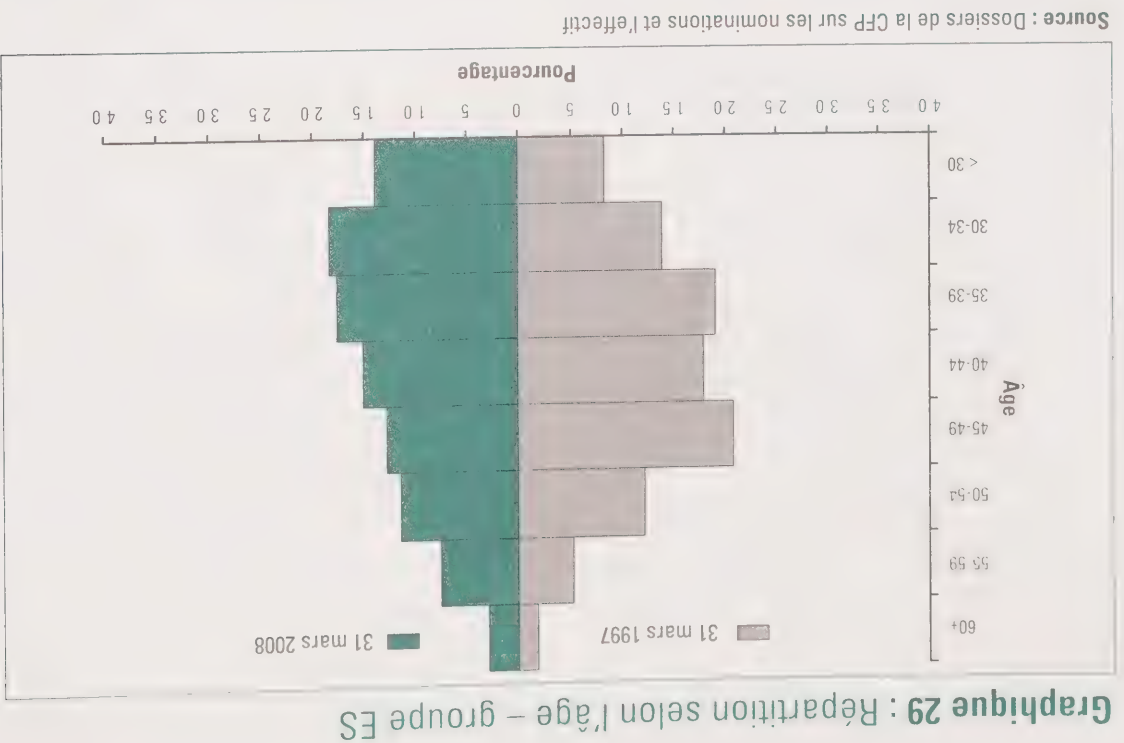
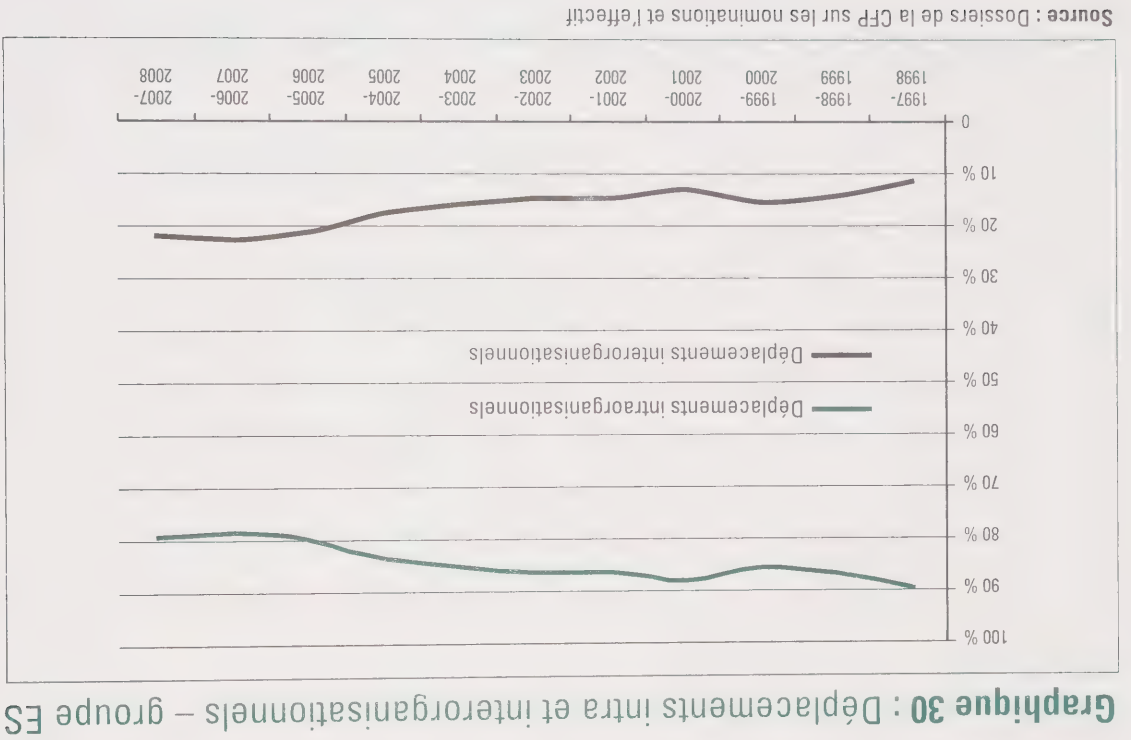
**Graphique 34 : Déplacements intra et interorganisationnels – groupe AS**

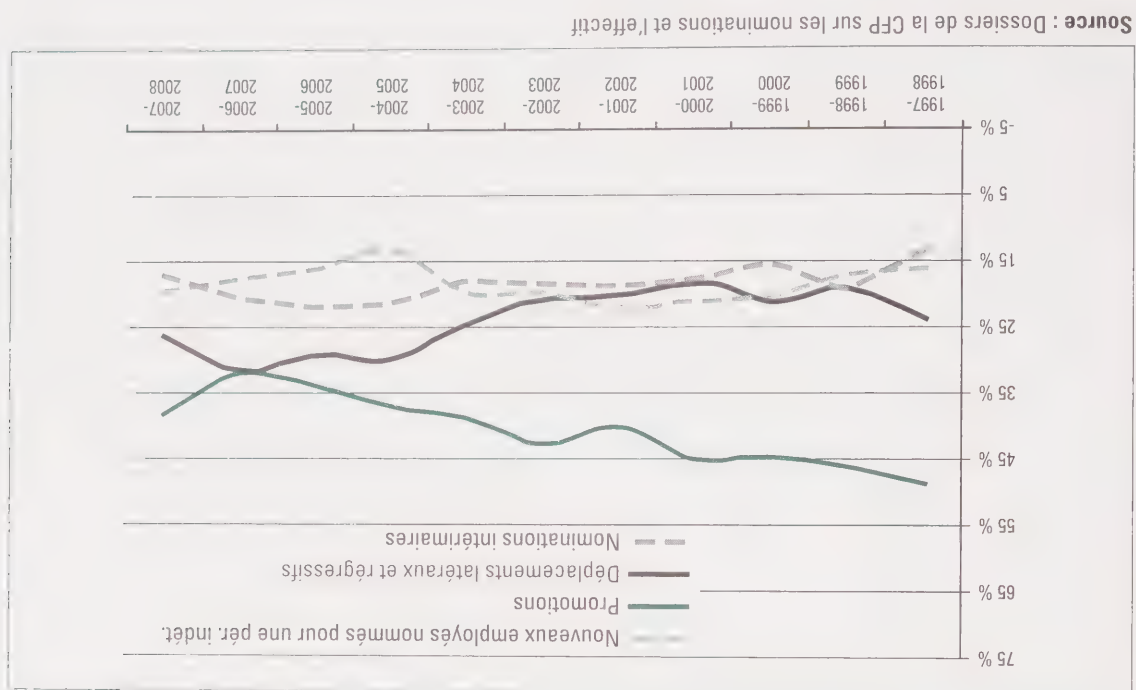


**Graphique 33 : Répartition selon l'âge – groupe AS**



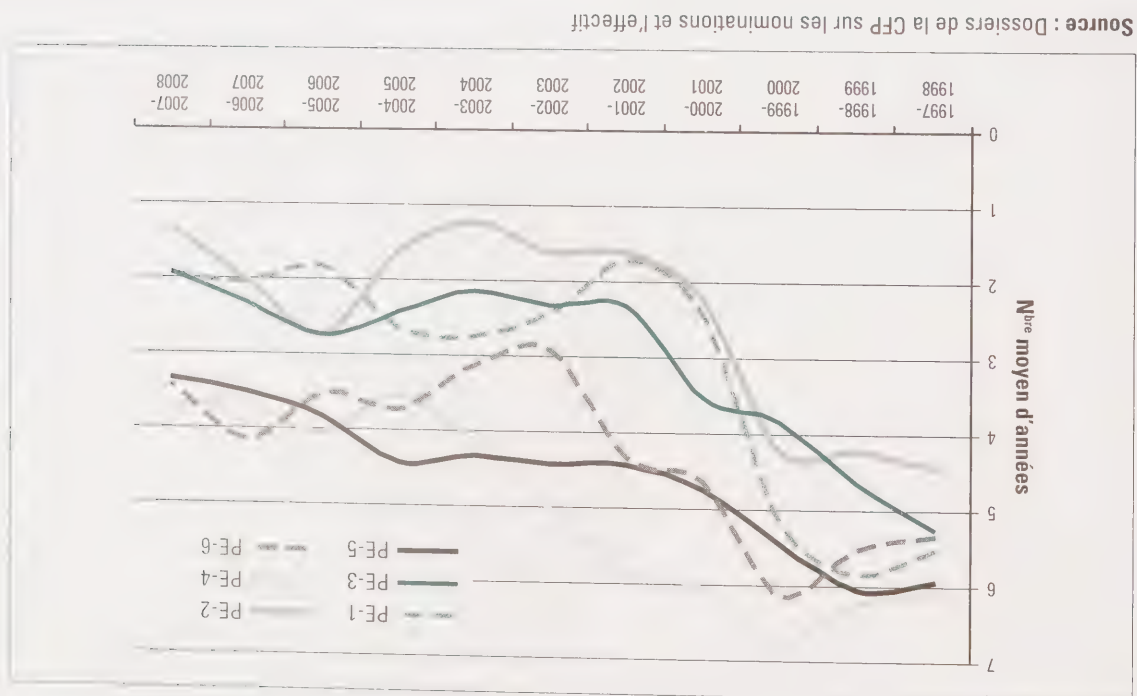






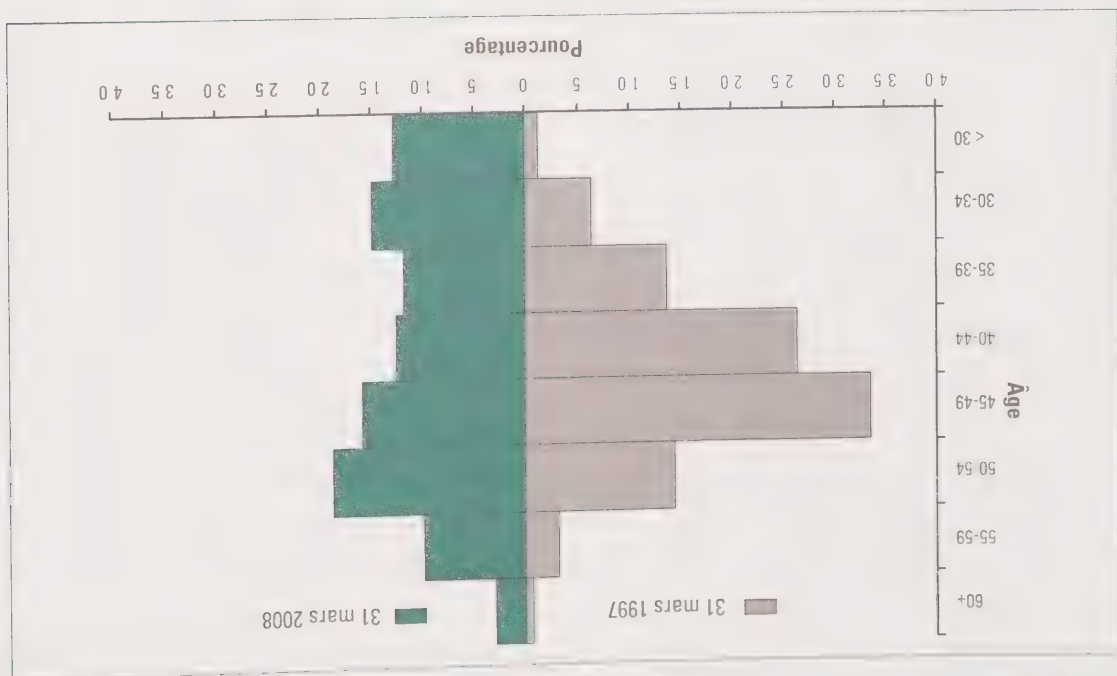
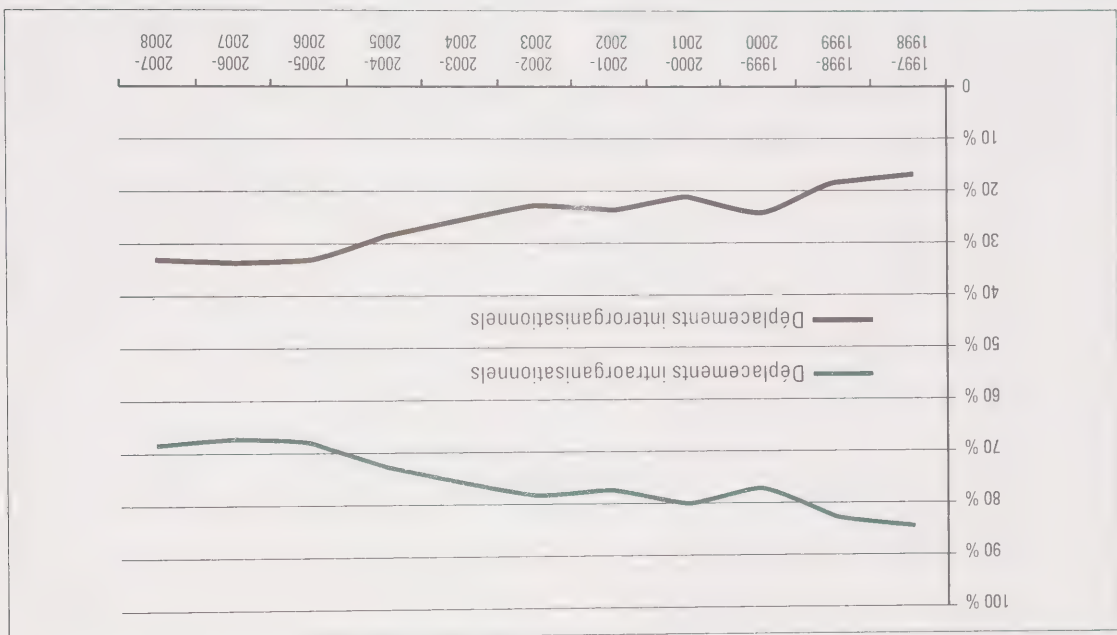
Graphique 28 : Types de déplacement – groupe ES

Groupe ES



Graphique 27 : Nombre moyen d'années au niveau avant une promotion – groupe PE

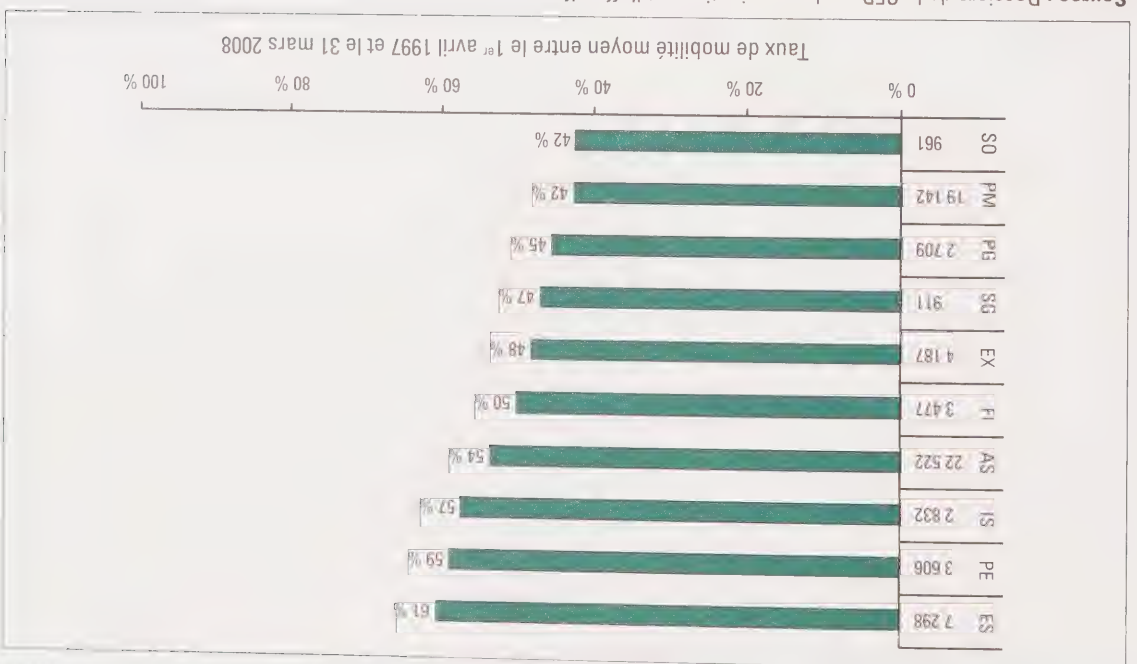
**Graphique 26 : Déplacements intra et interorganisationnels – groupe PE**



**Graphique 25 : Répartition selon l'âge – groupe PE**

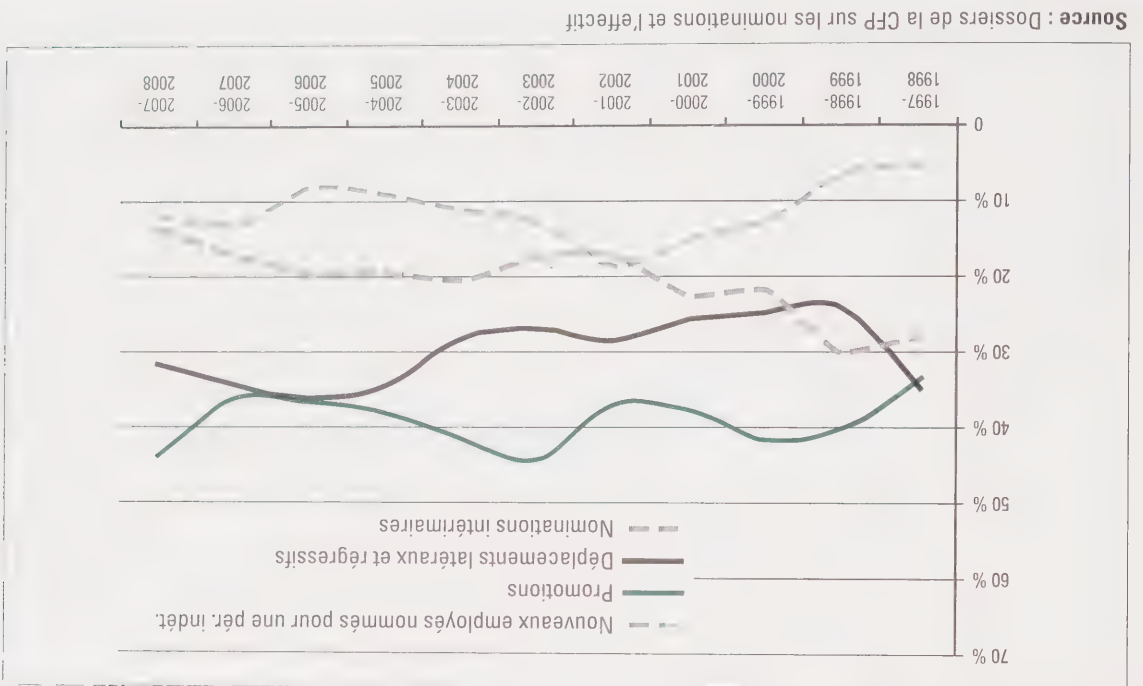


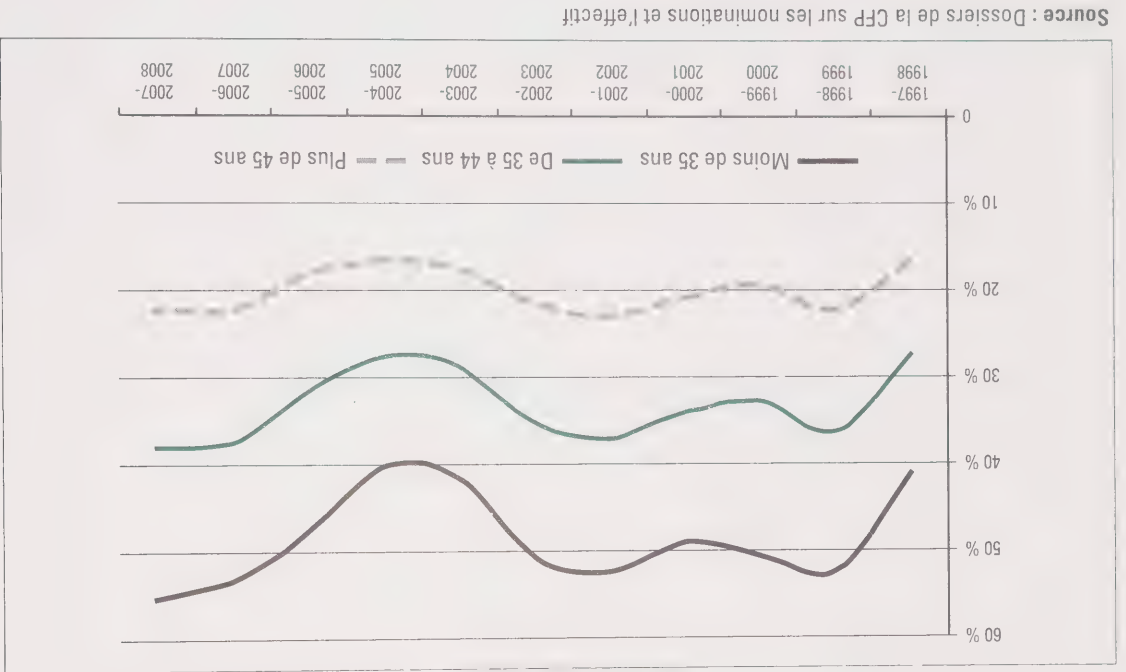
Graphique 23 : Les 10 groupes ayant connu le plus haut taux de mobilité



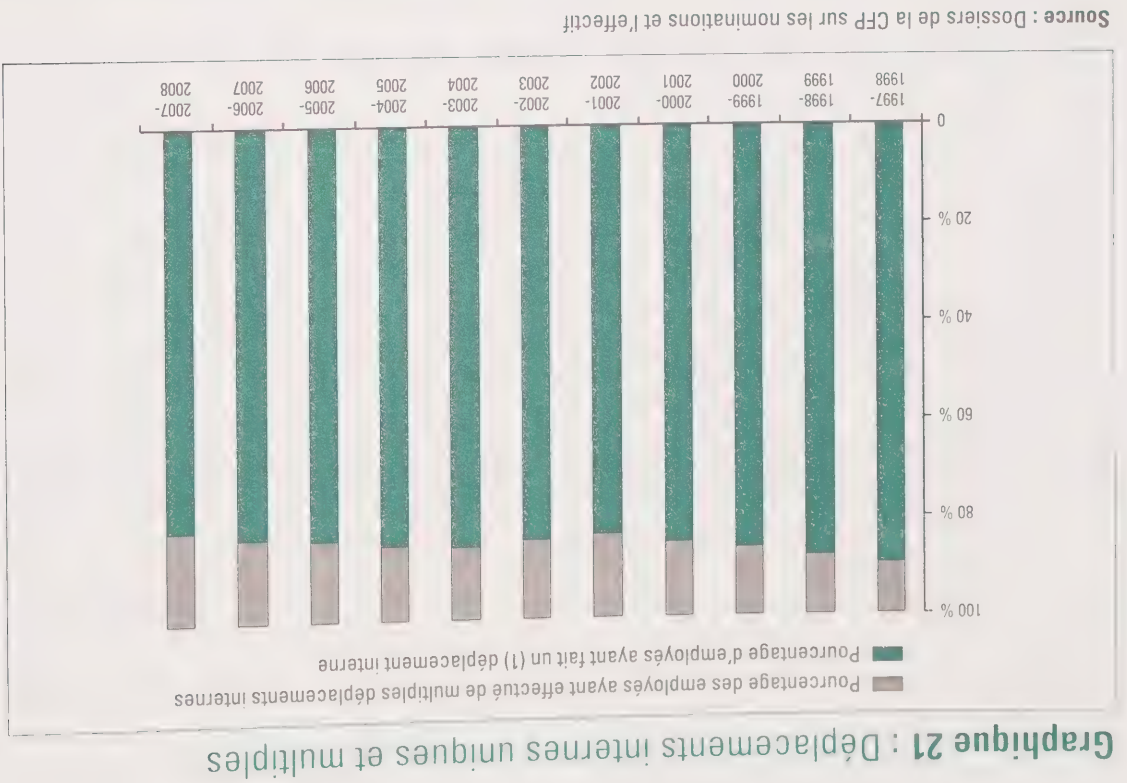
## Groupe PE

Graphique 24 : Types de déplacement – groupe PE





**Graphique 22 : Tendances relatives aux taux de déplacements internes par groupe d'âge**

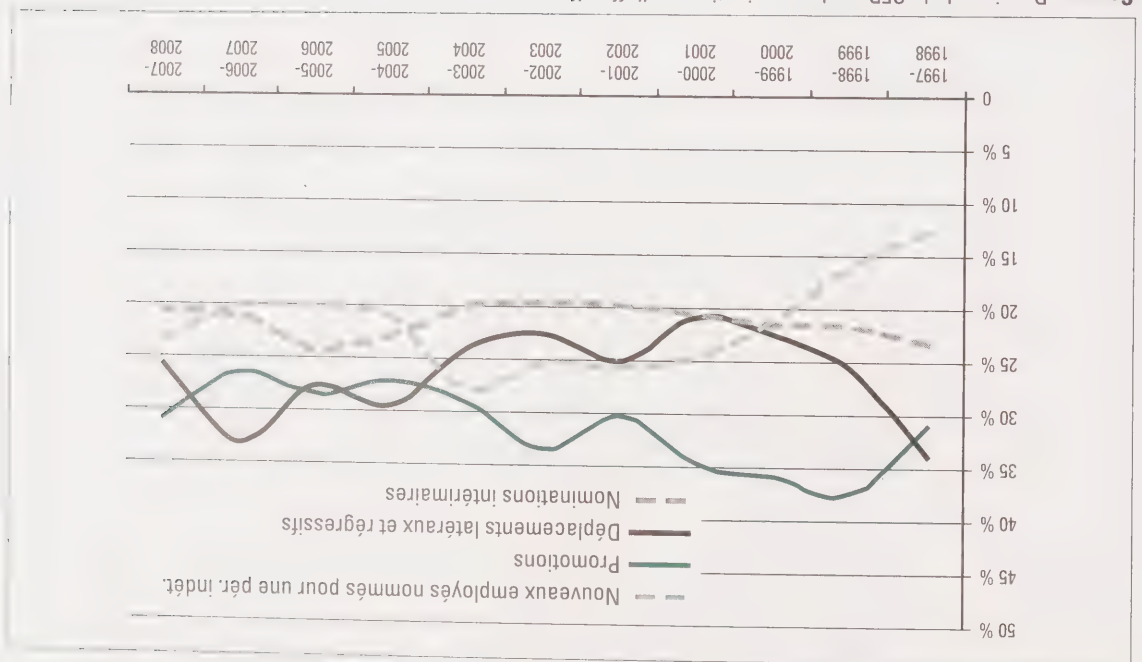


## Annexe 2 – Renseignements statistiques

### Déplacements dans l'ensemble du gouvernement

#### Types de déplacement

Graphique 20 : Tendances par type de déplacement



## Entrevues menées auprès des principaux informateurs

Nous avons interrogé 42 personnes venant des organisations ciblées qui sont témoins du phénomène de mobilité des employés. On a estimé que ces personnes avaient une idée des facteurs pouvant contribuer à la mobilité des employés à leur échelon de l'organisation. Le tableau ci-dessous précise quels sont les principaux informateurs visés par la collecte des données ainsi que le nombre d'entrevues menées auprès de chaque groupe.

Poste dans l'organisation	Nombre d'entrevues menées
Sous-ministre	6
Gestionnaire supérieur responsable du secteur des RH	14
Gestionnaire supérieur de Direction de services opérationnels ou de Direction des politiques	14
Gestionnaire ayant pris part à des mesures de dotation	8
Total	42

La plupart des entrevues ont été menées en personne à l'aide d'un guide d'entrevue semi-structuré. Chaque entrevue a duré de 45 à 60 minutes.



## Annexe 1 – Méthodologie

### Composante quantitative

L'équipe responsable de l'étude a procédé à des analyses quantitatives afin de relever les tendances historiques de la mobilité des employés dans la fonction publique fédérale et dans les entités qui la composent. L'analyse quantitative a fourni des données permettant de considérer la mobilité des employés de la fonction publique dans son contexte tant historique qu'organisationnel, et de cibler tout élément d'intérêt.

Le taux de mobilité est calculé en fonction du nombre total de recrues, de promotions, de nominations intermédiaires et de nominations latérales et régressives d'employés nommés pour une période indéterminée au cours de l'exercice financier par rapport à la moyenne de la population active au début et à la fin de l'exercice.

L'étude porte sur les ministères et organismes qui étaient assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* au cours des 11 dernières années, ce qui signifie que les données relatives aux nominations et à l'effectif de l'Agence des services frontaliers du Canada et de plusieurs autres organismes de petite taille ne sont pas incluses dans les chiffres présentés.

### Composante qualitative – étude de cas

Aux fins de l'étude de cas, nous avons sélectionné huit organisations afin d'examiner les facteurs qui influent sur la mobilité des employés et de relever les leçons apprises. La sélection des ministères et organismes a été faite selon six critères, à savoir : 1) le taux de mobilité des employés de l'organisation; 2) la part de l'emploi que représentent les membres du groupe PE dans l'organisation; 3) la part de l'emploi que représentent les employés du groupe ES; 4) la taille de l'organisation; 5) l'ancienneté relative de l'organisation et 6) la répartition géographique de la main-d'œuvre.

L'application de ces six critères au regard d'échantillonnage a permis de cibler les huit organisations suivantes :

- Sécurité publique Canada
- Ressources humaines et Développement social Canada
- Commission de la fonction publique du Canada
- Santé Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
- Statistique Canada
- Affaires indiennes et du Nord Canada

## Équipe chargée de l'étude

Vice-présidente, Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études :  
Mary Clennett

Direction de la vérification et de l'évaluation à l'échelle  
du gouvernement

Directeur général :  
Terry Hunt

Directrice :

Rafika Amira

Gestionnaire :

Karen Kaschube

Évaluateurs :

Douglas Batten

Karen Johnson

Rebecca Leslie

Cara Scarfone

Étudiants :

Elizabeth Fogal

Phillip Gregg

Zahi Saliman

Direction de l'information sur les nominations et de l'analyse

Directeur général :

Jean-François Tardif

Gestionnaire :

Martin Gravel

## Leçons tirées et conclusion

Le nombre de nominations pour une période indéterminée a augmenté au cours des quatre dernières années et a atteint le sommet de 67 287 en 2007-2008. Cette situation s'est traduite par une augmentation de 89 % du nombre de transactions et du volume d'activités de dotation à des postes pour une période indéterminée de 1997-1998 à 2007-2008. Par exemple, les déplacements rapides au sein du groupe PF ont contribué à accroître le nombre de processus de dotation de postes PF, parfois au point de nécessiter la dotation du même poste trois fois en l'espace d'un an. L'augmentation du nombre d'activités de dotation a une incidence sur la charge de travail des employés du secteur des ressources humaines. Dans le rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires publié récemment, intitulé *Payer nos employé(es) à leur juste valeur*, la même question a été soulevée. On y retrouve d'ailleurs le passage suivant : « La grande mobilité au sein de la fonction publique fédérale est devenue un véritable fardeau pour les services des ressources humaines des ministères. »

Les principaux effets du taux de mobilité élevé au sein de la collectivité des PF semblaient être l'instabilité de la collectivité et les risques sur les plans de la capacité, de l'environnement de travail, de la qualité et de la mémoire organisationnelle, facteurs qui, à leur tour, ont amené les employés à changer de poste, ce qui a ainsi contribué au taux de roulement excessif.

La mobilité, si elle fait l'objet d'une saine gestion, peut amener une contribution positive à la fois pour les organisations et pour la fonction publique dans son ensemble. Toutefois, la mobilité est un phénomène complexe qui subit les effets de divers facteurs. Sa nature et son ampleur, de même que les facteurs environnementaux, varient en fonction du groupe professionnel, de l'organisation et de la région (RCN comparativement aux autres régions).

C'est au moyen d'une planification stratégique des ressources humaines qui tient compte de la portée et de la nature des déplacements, de la répartition en fonction de l'âge et des divers groupes qui composent l'effectif que les organisations seront à même de gérer la mobilité des employés et de tirer parti de ses avantages. Cette étude présente des renseignements utiles à l'intention des ministères et organismes et des collectivités fonctionnelles pour aider à développer des stratégies de dotation, de perfectionnement et de planification de la relève en tenant compte des particularités et des besoins des organisations. Elle aide à identifier aussi des domaines qui pourraient profiter de stratégies de recrutement collectif.

Selon les résultats des entrevues, les employés semblent moins enclins à quitter le poste qu'ils occupent dans une région pour s'installer dans la région de la capitale nationale, pour les raisons suivantes :

- raisons personnelles;
- perception du travail dans les régions (plus gratifiant et comportant plus de responsabilités aux niveaux inférieurs);
- impossibilité de satisfaire aux exigences linguistiques.

Certaines des personnes interrogées ont indiqué que les déplacements des membres du groupe EX entre les régions et la région de la capitale nationale découlaient d'affectations dans le cadre d'un plan de perfectionnement.



Par contre, les déplacements interorganisationnels observés dans les organismes centraux représentaient une proportion considérable du taux global de mobilité. Cette proportion a d'ailleurs augmenté, passant de 17 % en 1997-1998 à 39 % en 2007-2008 (voir l'annexe 2, graphique 49).

Selon les données quantitatives recueillies, le taux de mobilité des employés est lié à la taille de l'organisation. Les tendances observées indiquent que les organisations de petite taille et de taille moyenne affichent un taux de mobilité interorganisationnelle supérieur à celui des organisations de grande et de très grande taille (voir l'annexe 2, graphique 50). La taille de l'organisation était également considérée par les personnes interrogées comme un facteur déterminant pour les déplacements des employés, ceux-ci ayant tendance à changer de poste pour rejoindre les rangs d'organisations de plus grande taille, afin d'obtenir des occasions d'avancement et de perfectionnement. Les organisations de petite taille étaient considérées comme des milieux où les candidats allaient acquérir de l'expérience avant de se joindre à des organisations de plus grande taille, qui offrent davantage de promotions et de possibilités de déplacements latéral. Les personnes interrogées ont également indiqué que les employés changeaient d'organisations pour avoir accès à des programmes de perfectionnement et profiter de plus de ressources pour la formation et le perfectionnement.

## Perspective géographique

### *La région de la capitale nationale affiche un taux de mobilité beaucoup plus élevé que les régions*

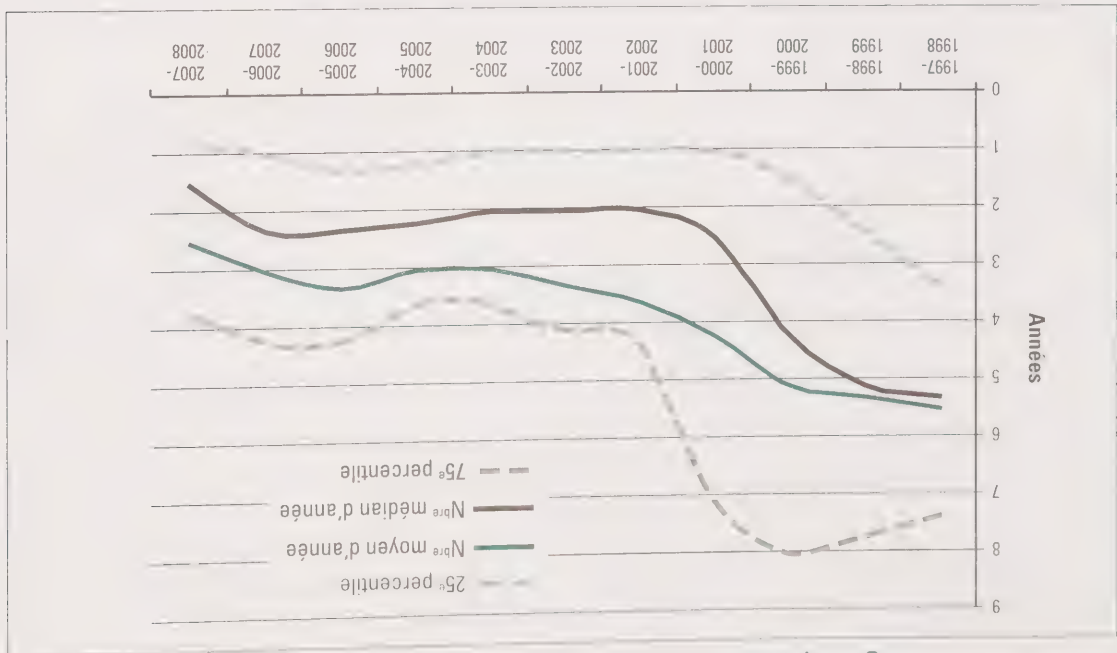
La région de la capitale nationale (RCN) affiche un taux moyen de mobilité systématiquement plus élevé que les régions, tous types de déplacements confondus. Le taux moyen de promotion des employés de la RCN au cours de la période visée par l'étude était d'environ 15 %, ce qui est beaucoup plus élevé que le taux moyen de 9 % observé dans les régions (voir l'annexe 2, graphique 51). Il convient de noter que le taux de croissance observé dans la RCN était plus élevé que celui des régions, soit 59 % comparativement à 23 % depuis mars 1999.

### *Peu de déplacements ont été observés entre les régions et la région de la capitale nationale*

Les déplacements internes d'employés en provenance des régions vers la RCN étaient rares, et ce taux de mobilité est demeuré relativement constant au cours de la période de 11 ans (voir l'annexe 2, graphiques 52 et 53).

<sup>7</sup> Ces chiffres comprennent les déplacements observés à la Commission de la fonction publique et dans d'autres organismes centraux, lesquels comprennent l'École de la fonction publique du Canada, le Bureau du Conseil privé, l'Agence de la fonction publique du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances.

**Graphique 19 : Nombre d'années passées à un niveau avant une promotion – groupe PE**



Source : Système d'information analytique sur les emplois (SIAE)

Près de la moitié des personnes interrogées estimaient que le taux actuel de mobilité commençait déjà à avoir des répercussions négatives pouvant se manifester par un « glissement » au niveau de la classification. Les personnes interrogées ont également indiqué que le taux rapide de mobilité au sein du groupe PE aux niveaux inférieurs accentuait les lacunes au chapitre de l'expérience, qui se caractérisaient parfois par une connaissance insuffisante des procédures et des lois et par la diminution du niveau de service à la clientèle.

## Mobilité interorganisationnelle

*Peu de déplacements ont été observés entre les organisations, à l'exception des organismes centraux*

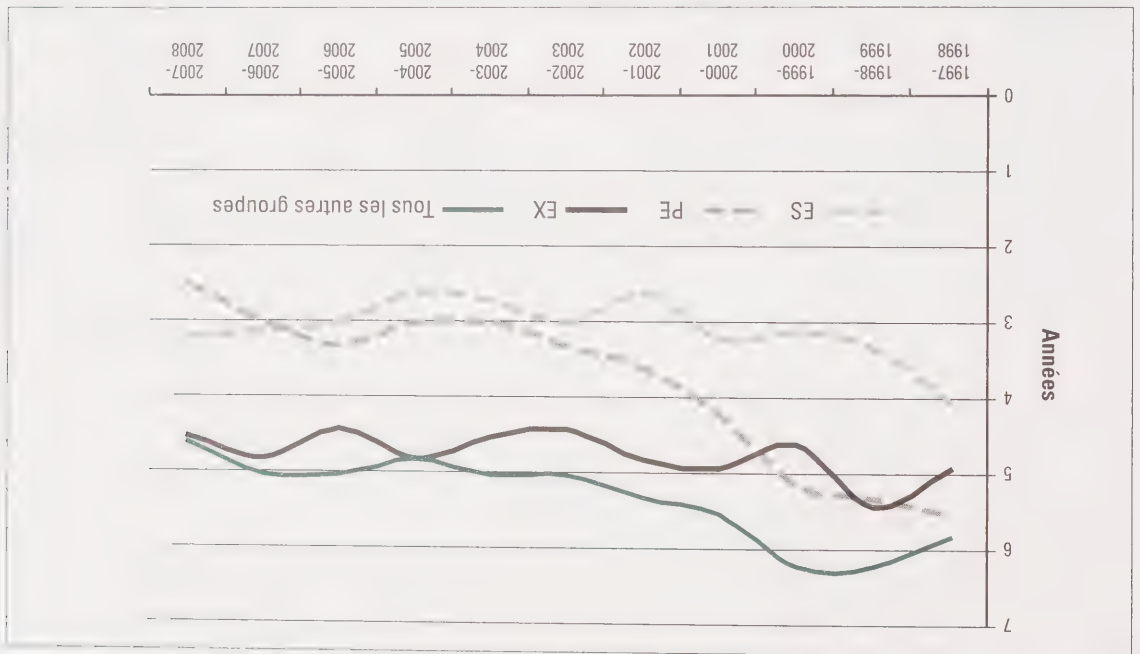
À l'exception de la CFP et des organismes centraux, nous avons remarqué que les organisations affichaient un taux inférieur en ce qui a trait aux déplacements interorganisationnels (c.-à-d. les déplacements d'une organisation à l'autre) au cours de la période visée par l'étude. Les déplacements interorganisationnels observés au sein des organismes responsables comptaient pour une faible proportion du taux global de mobilité. Toutefois, il convient de noter que les déplacements interorganisationnels ont augmenté durant la période à l'étude, passant de 8 % en 1997-1998 à 12 % en 2007-2008 (voir l'annexe 2, graphique 48).

## Nombre d'années passées à un niveau donné

On a relevé, depuis 1999, une diminution du nombre d'années d'expérience acquise à un niveau donné avant une promotion (voir l'annexe 2, graphiques 31, 35, 39, 43 et 47). Dans la région de la capitale nationale, les employés passaient, en moyenne, moins de temps à un niveau donné avant d'obtenir une promotion que ceux des autres régions (voir l'annexe 2, graphique 54).

Comme l'illustre le graphique 18, le groupe PE a connu une diminution beaucoup plus marquée en ce qui a trait au nombre d'années passées à un niveau avant une promotion, comparativement au reste de la fonction publique. Ce nombre a diminué de 55 % de 1997-1998 à 2007-2008.

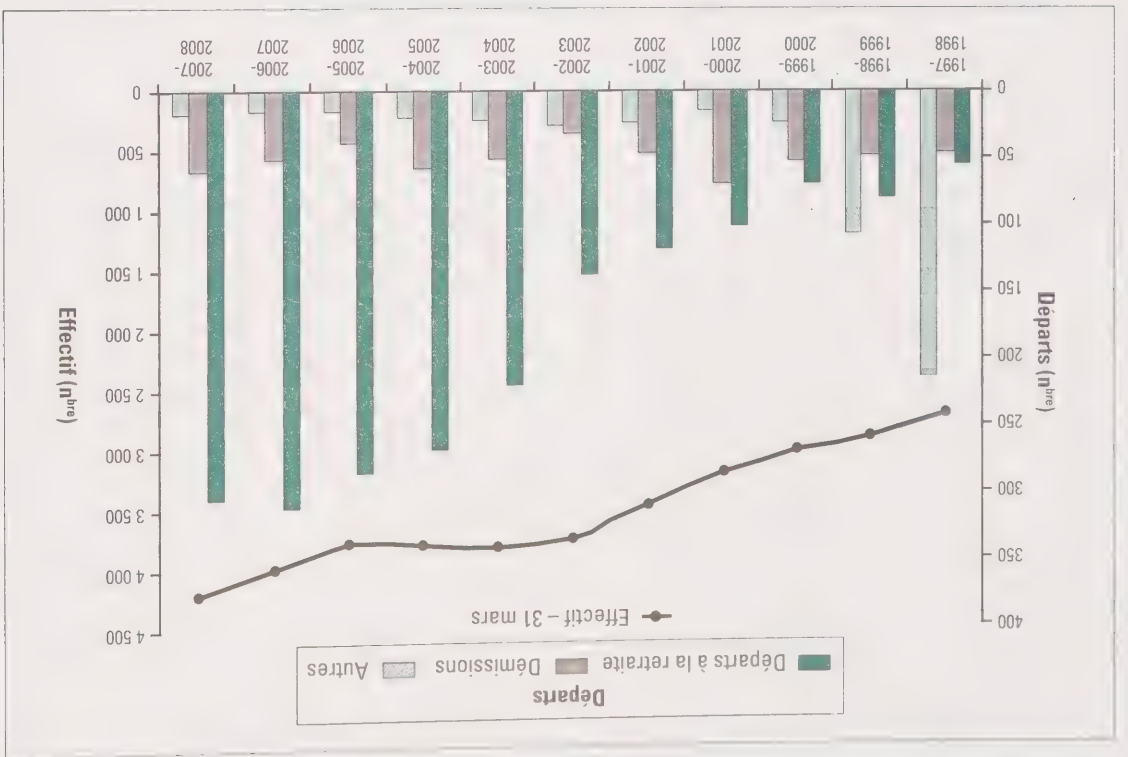
**Graphique 18 : Nombre d'années passées à un niveau avant une promotion**



Source : Système d'information analytique sur les emplois (SIAE)

Nous avons examiné plus en détail le nombre d'années que les employés du groupe PE passent à un niveau donné. Comme l'indique le graphique 19, en 2007-2008, la médiane du nombre d'années passées à un niveau avant une promotion a diminué de façon considérable, pour correspondre à 1,5 an. Cette tendance vers la diminution du nombre d'années passées à un niveau donné a été observée à tous les niveaux du groupe PE (voir l'annexe 2, graphique 27).

Graphique 17 : Croissance et départs – groupe EX  
de l'effectif de la direction  
Les départs à la retraite, associés à la croissance, ont influé sur la mobilité



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

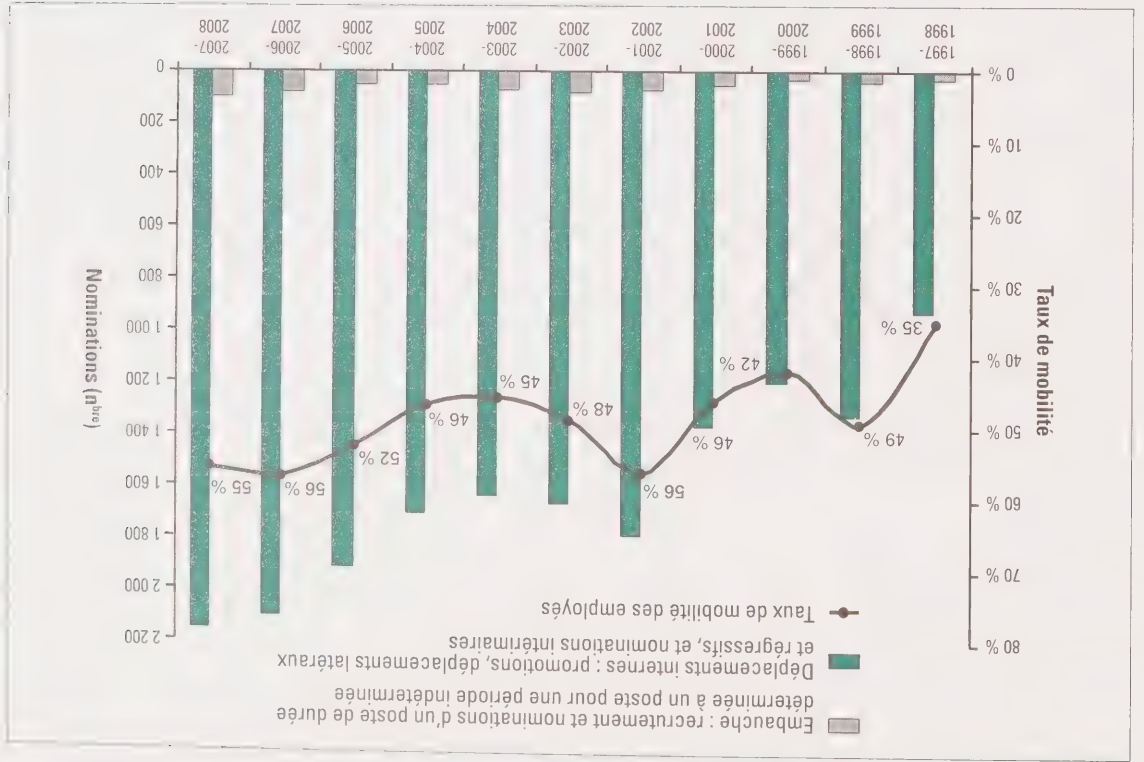
La taille du groupe EX a augmenté de 45 % depuis mars 1999. Les départs observés au sein du groupe EX étaient attribuables de plus en plus aux départs à la retraite. En particulier depuis l'exercice 2003-2004, on a observé quatre ou cinq fois plus de départs à la retraite que de démissions chez les membres du groupe EX; le taux de départs à la retraite a quintuplé au cours de la période. En tout, 1 945 cadres de direction ont pris leur retraite au cours des 11 dernières années, dont 70 % au cours des cinq dernières années. En revanche, le nombre de démissions est demeuré faible tout au long de la période visée par l'étude.

La proportion de cadres âgés de moins de 40 ans et celle de cadres âgés de plus de 49 ans ont augmenté de 1997-1998 à 2007-2008. Au sein du groupe EX, on observe une forte proportion de l'effectif approchant l'âge de la retraite, 29 % des cadres étant âgés de plus de 55 ans (voir l'annexe 2, graphique 45).

La plupart des déplacements du personnel de direction ont eu lieu au sein de la même organisation. Toutefois, la proportion de déplacements interorganisationnels a augmenté, passant de 14 % en 1997-1998 à 19 % en 2007-2008 (voir l'annexe 2, graphique 46).



Graphique 16 : Taux global de mobilité – groupe EX



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

Le taux de mobilité de l'effectif de la direction a varié entre 35 % et 56 %, étant à la hausse entre l'exercice 2004-2005 et l'exercice 2006-2007. Contrairement aux cinq autres groupes professionnels, le taux de mobilité enregistré en 2007-2008 a légèrement diminué. Les déplacements internes ont été à la hausse au cours des quatre dernières années de l'étude.

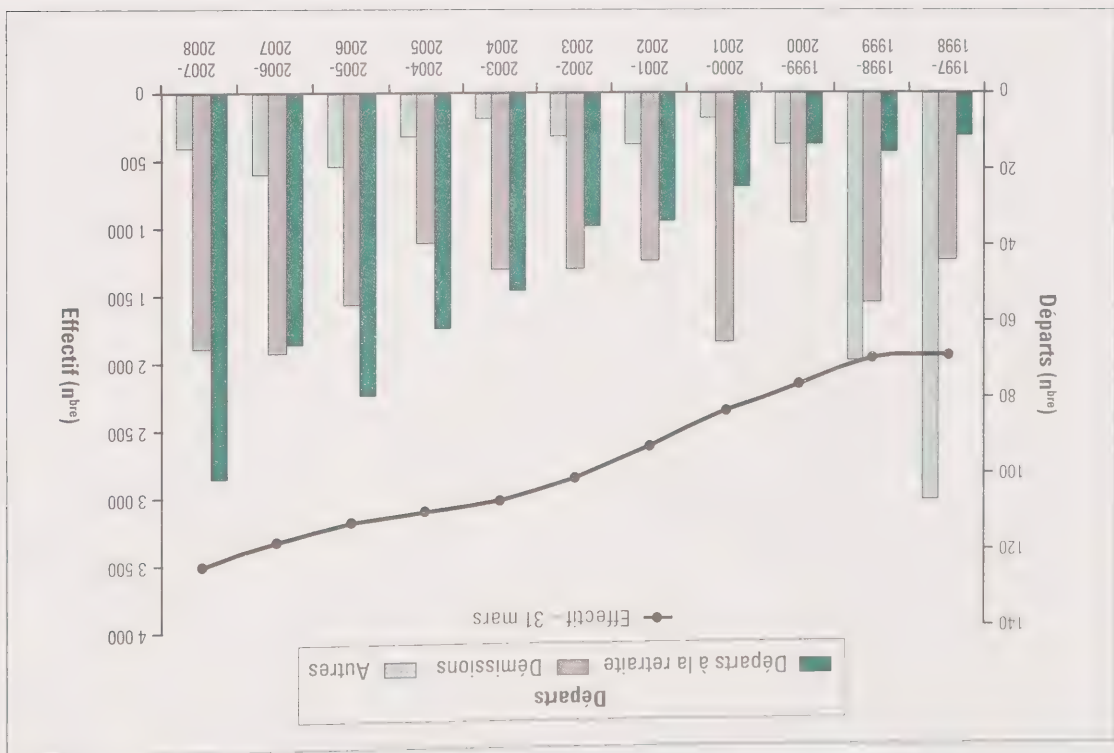
Pendant la majeure partie de la période à l'étude, les promotions ont constitué le type de déplacements le plus fréquent chez le groupe EX. Toutefois, il y a également eu une forte augmentation des nominations intérieures, de telle sorte que ce type de déplacements a dépassé en nombre les déplacements latéraux et régressifs, particulièrement après l'exercice 2001-2002 (voir l'annexe 2, graphique 44).

Les déplacements des membres du groupe FI d'une organisation à une autre ont plus que doublé au cours de la période visée par l'étude, passant de 14 % en 1997-1998 à 30 % en 2007-2008. La proportion de déplacements interorganisationnels est demeurée stable de 1999-2000 à 2005-2006, mais elle a commencé à augmenter depuis (voir l'annexe 2, graphique 42). Parmi les personnes interrogées, certaines ont indiqué que le nombre restreint de membres du groupe FI sur le marché du travail favorisait les déplacements interorganisationnels. Selon certaines d'entre elles, l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la responsabilité aurait également eu pour effet d'augmenter la demande pour les employés du groupe FI.

(voir l'annexe 2, graphique 41).

La proportion d'employés du groupe FI âgés de moins de 35 ans et celle des employés âgés de plus de 49 ans ont augmenté de mars 1998 à mars 2008. Les employés âgés de moins de 35 ans représentent 30 % des membres du groupe FI, ce qui est comparable aux groupes IS et ES.

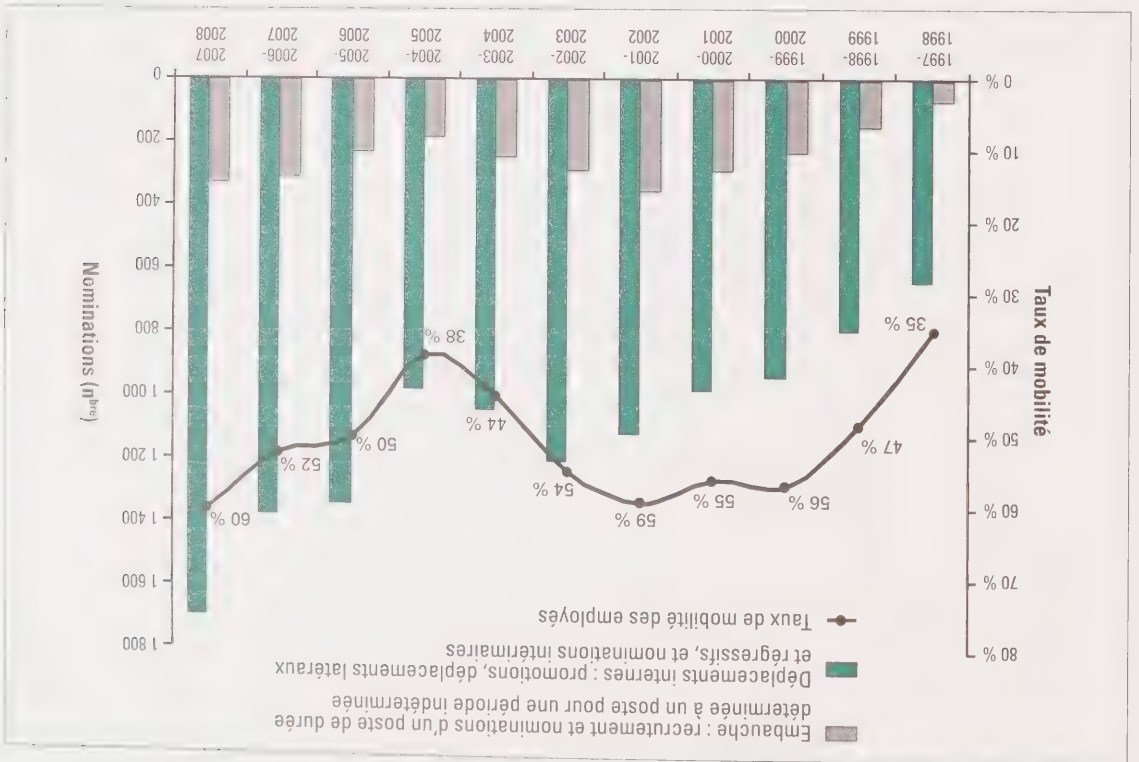
Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif



Graphique 15 : Croissance et départs – groupe FI

La croissance, la forte demande pour les employés du groupe FI et le rajeunissement de l'effectif ont influé sur la mobilité au sein du groupe FI

Graphique 14 : Taux global de mobilité – groupe FI



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

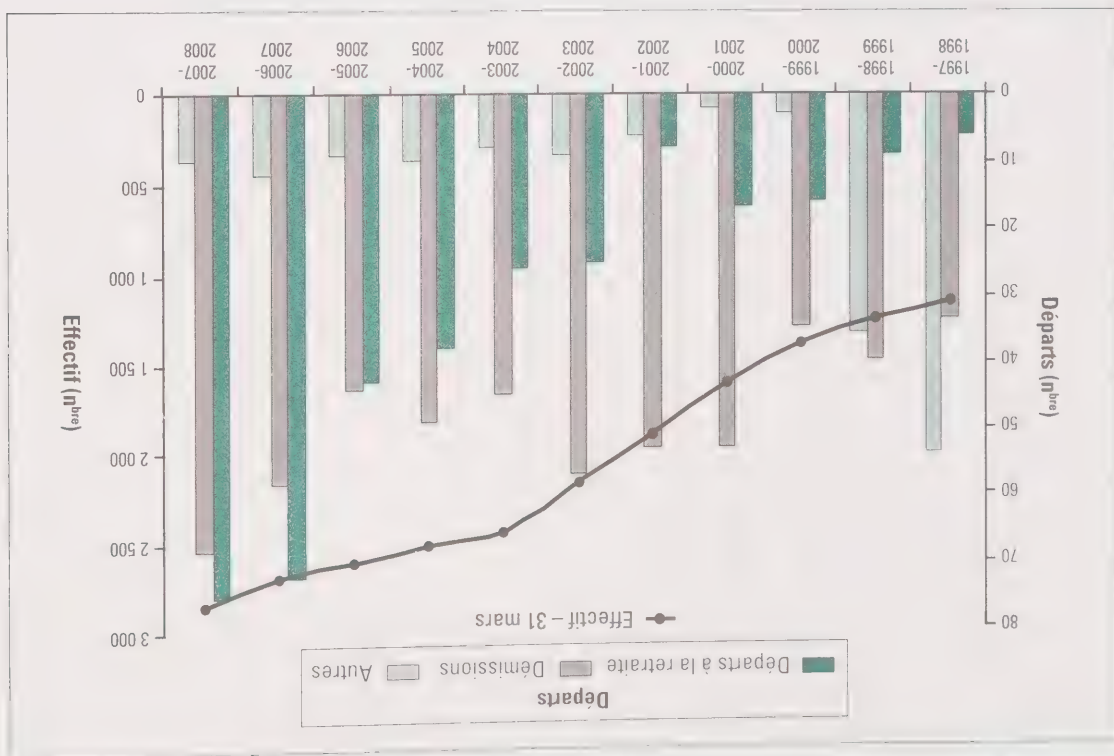
Le taux de mobilité observé pour les membres du groupe FI a varié entre 35 % et 60 % durant la période. Au cours des quatre dernières années, le taux de mobilité au sein du groupe FI a augmenté considérablement, passant de 38 % (2004-2005) à 60 % (2007-2008).

Le groupe FI a affiché une forte hausse en ce qui a trait aux nominations intérimaires (leur nombre est passé de 212 en 1997-1998 à 398 en 2007-2008), à tel point que celles-ci ont dépassé les promotions ainsi que les déplacements latéraux et régressifs en 2003-2004 et 2004-2005. La proportion des nominations intérimaires est passée de 21 % en 1997-1998 à plus de 30 % en 2007-2008 (voir l'annexe 2, graphique 40).



La croissance, associée à une forte demande pour les employés du groupe IS et à un rajeunissement de l'effectif, a influé sur le taux de mobilité au sein du groupe IS

Graphique 13 : Croissance et départs au sein du groupe IS



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

Nous avons observé des similitudes entre le groupe IS et le groupe ES en ce qui a trait au taux de croissance et aux départs. Tout comme le groupe ES, qui occupe le premier rang, le groupe IS a affiché une forte croissance. Il se classe ainsi au deuxième rang, compte tenu de sa croissance de 129 % depuis mars 1999.

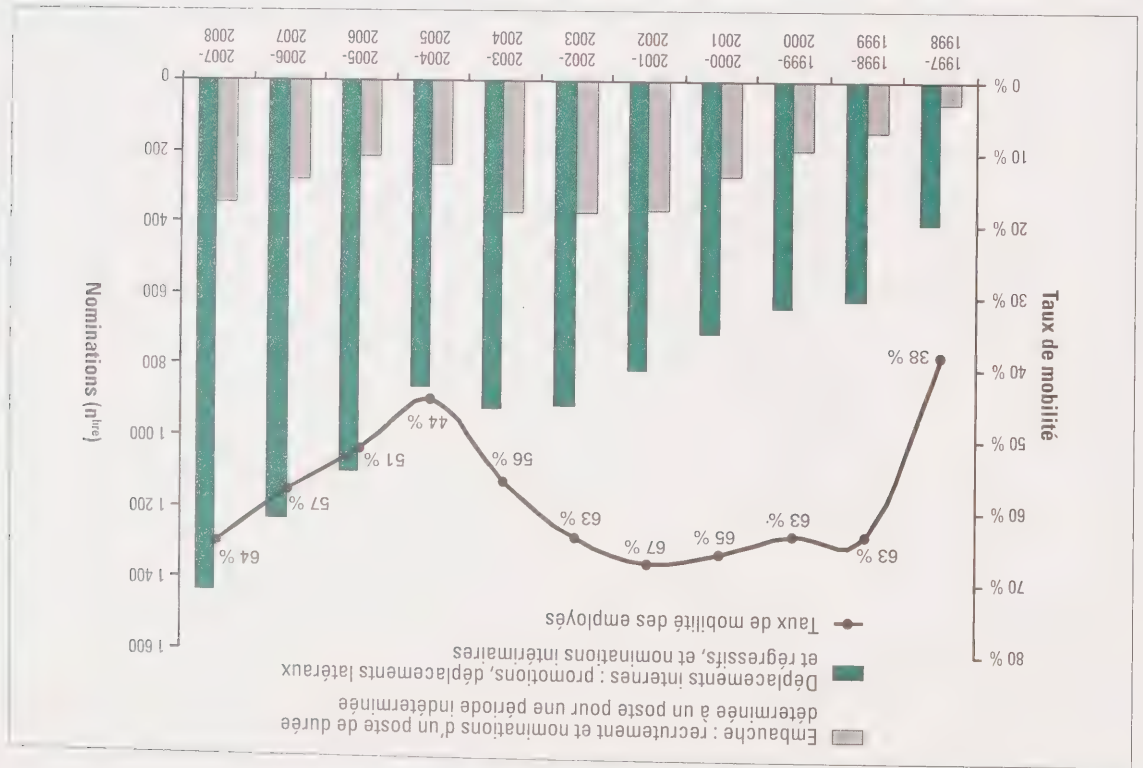
Comme c'était le cas pour le groupe ES, les départs observés au sein du groupe IS étaient surtout attribuables à des démissions. Or, en 2006-2007, ce sont les départs à la retraite qui sont devenus les causes les plus fréquentes. Cette hausse s'est poursuivie en 2007-2008.

La proportion des employés âgés de moins de 35 ans et celle des employés âgés de plus de 49 ans ont doublé de mars 1997 à mars 2008. Il convient de noter que près du tiers des membres du groupe IS sont âgés de moins de 35 ans, ce qui est également le cas au sein du groupe ES (voir l'annexe 2, graphique 37).

Bien que la plupart des déplacements des membres du groupe IS aient eu lieu au sein de la même organisation, la proportion de déplacements interorganisationnels a augmenté et est passée de 18 % en 1997-1998 à 26 % en 2007-2008 (voir l'annexe 2, graphique 38). Parmi les personnes interrogées, certaines ont laissé entendre que la concurrence que se livraient les ministères et organismes pour l'embauche des membres du groupe IS avait contribué à leur mobilité.



Graphique 12 : Taux global de mobilité – groupe IS



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

Au cours des quatre dernières années, le taux global de mobilité des membres du groupe IS a augmenté considérablement, passant de 44 % à 64 %. Le nombre de déplacements internes s'est également accru au cours de cette période.

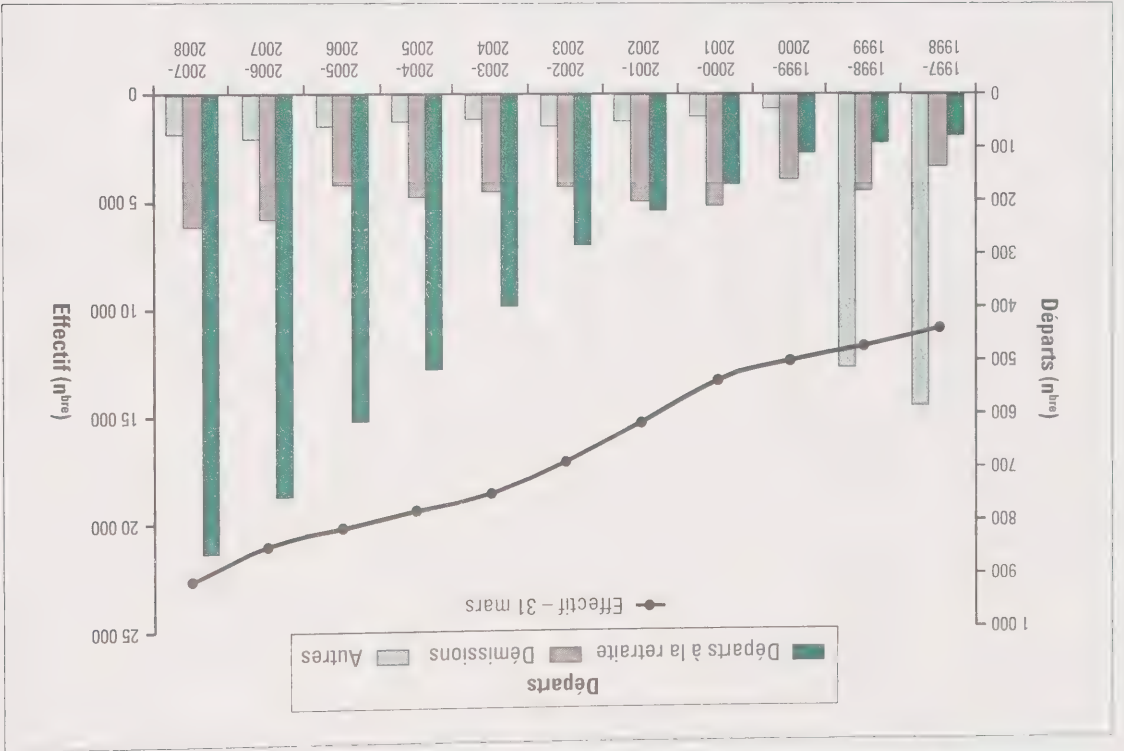
Le taux de mobilité observé chez les membres du groupe IS, tous types confondus, est demeuré plutôt constant au cours de la période à l'étude. De 2002-2003 à 2006-2007, on a observé une diminution des promotions : les nominations intérimaires et les déplacements latéraux et régressifs représentaient la plupart des déplacements de ce groupe. Par la suite, il y a eu une augmentation du nombre de promotions en 2007-2008, qui a alors atteint un niveau équivalent à celui des déplacements latéraux et régressifs (voir l'annexe 2, graphique 36).

Il y a eu une forte hausse des départs à la retraite dans le groupe AS au cours de la période visée. En effet, le nombre de départs à la retraite est passé de moins de 100 en 1997-1998 à beaucoup plus de 800 en 2007-2008. Le nombre de démissions a été plutôt constant, oscillant entre 150 et 250 chaque année. Le groupe AS a également enregistré un taux de croissance élevé de l'ordre de 92 % depuis mars 1999; environ 75 % de ces nouveaux postes étaient de niveau AS-1 à AS-3.

La répartition des membres du groupe AS en fonction de l'âge correspondait à celle de l'ensemble de la fonction publique (voir la page 12, graphique 4 et l'annexe 2, graphique 33).

La plupart des déplacements des membres du groupe AS ont eu lieu au sein de la même organisation. Cependant, la proportion des déplacements interorganisationnels a augmenté, passant de 6 % en 1997-1998 à 15 % en 2007-2008 (voir l'annexe 2, graphique 34).

Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif



Graphique 11 : Croissance et départs – groupe AS

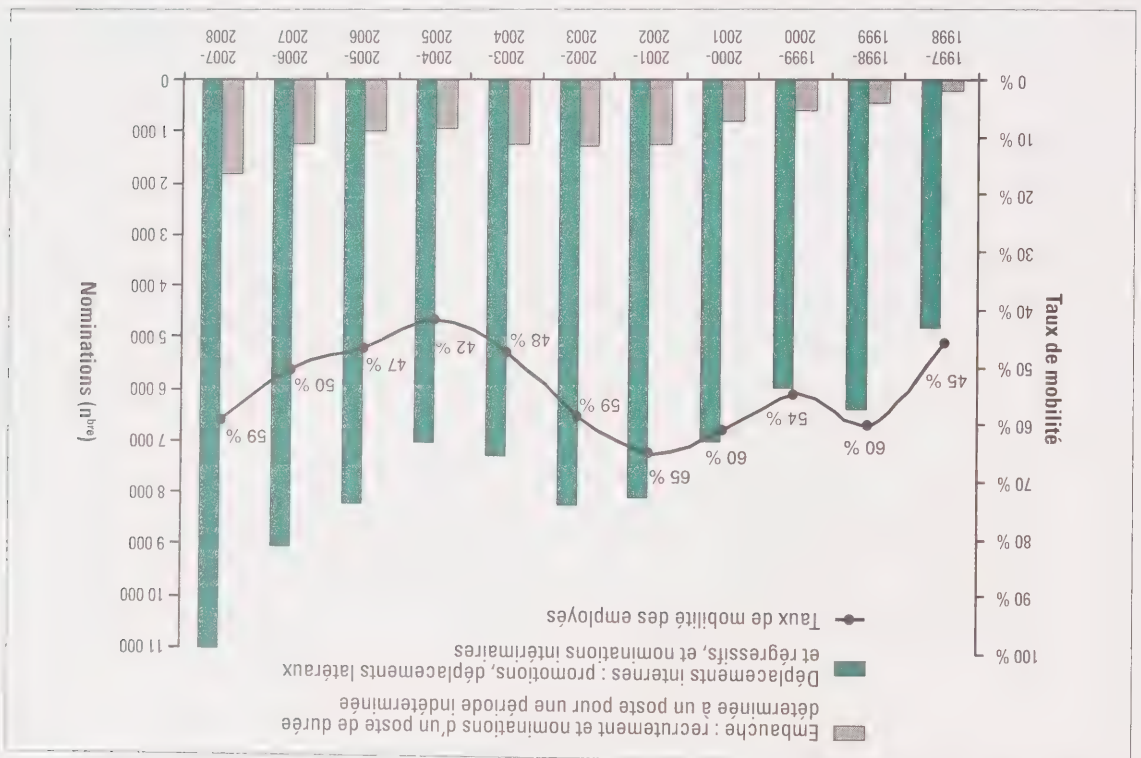
La croissance a influé sur le taux de mobilité au sein du groupe AS, de même que l'augmentation récente des départs à la retraite

Les promotions et les nominations intermédiaires représentaient plus de 60 % des déplacements observés au sein du groupe AS en 2007-2008. Toutefois, la proportion de déplacements latéraux et régressifs et de nouvelles nominations pour une période indéterminée était à la hausse (voir l'annexe 2, graphique 32).

La proportion de déplacements interorganisationnels a augmenté au sein du groupe ES, passant de 11 % en 1997-1998 à 21 % en 2007-2008 (voir l'annexe 2, graphique 30). Parmi les personnes interrogées, certaines ont indiqué que les déplacements entre les organisations comptaient pour une bonne part des nombreux déplacements des ES. Ils ont également indiqué qu'il y avait une forte demande pour les employés de ce groupe, mais que l'offre était réduite, ce qui créait un marché du travail restreint pour les membres de ce groupe. En particulier, on a mentionné que l'expérience acquise au sein des organismes centraux contribuait aussi au déplacement des membres du groupe ES, ce qui n'est pas surprenant, étant donné que le groupe ES représente 27 % de l'effectif total combiné du ministère des Finances, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé.

## Mobilité du groupe Services administratifs

Graphique 10 : Taux global de mobilité – groupe AS



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

Le taux global de mobilité observé pour le groupe AS variait entre 42 % et 65 % au cours de la période visée, et il est à la hausse depuis les quatre dernières années. Le nombre de déplacements internes a plus que doublé au cours de la période à l'étude, passant de 4 753 en 1997-1998 à 11 008 en 2007-2008.

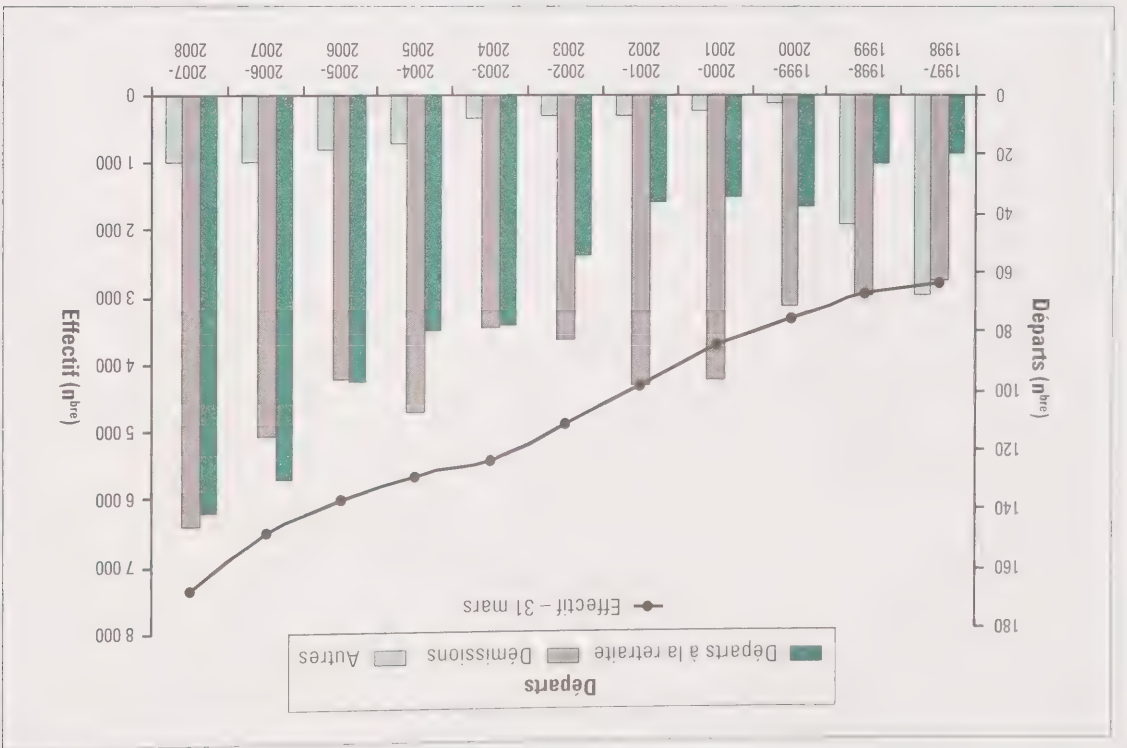


La répartition des membres du groupe ES en fonction de l'âge a également varié. Le pourcentage d'employés âgés de 55 ans et plus et celui des employés âgés de 34 ans et moins a augmenté de mars 1997 à mars 2008, tandis que le pourcentage d'employés âgés de 35 à 49 ans a diminué. Il convient de noter que la proportion d'employés âgés de 34 ans et moins représentait environ le tiers des membres du groupe ES en 2007-2008 (voir l'annexe 2, graphique 29).

En chiffres absolus, le nombre de démissions a doublé au cours de la période visée par l'étude, passant de 63 en 1997-1998 à 144 en 2007-2008. Toutefois, compte tenu de la croissance de l'effectif du groupe ES, le taux de démissions a diminué au cours de la même période, passant de 2,3 % en 1997-1998 à 2,1 % en 2007-2008.

Contrairement aux tendances observées chez les autres groupes professionnels, les démissions des membres du groupe ES étaient supérieures aux départs à la retraite pendant la majeure partie de la période à l'étude. Le plus élevé de tous les groupes professionnels visés par le présent rapport. La taille du groupe ES a augmenté de 149 % depuis mars 1999; il s'agit là du taux de croissance

Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif



Graphique 9 : Croissance et départs – groupe ES

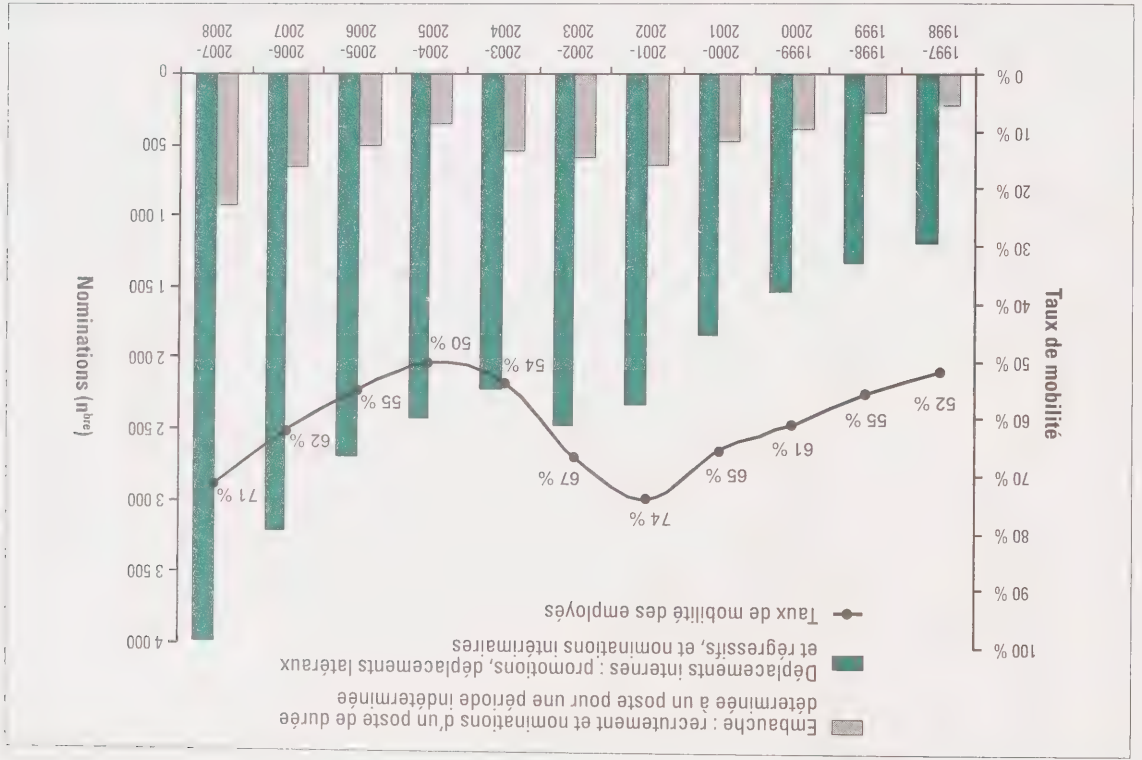
L'augmentation de la taille du groupe ES et la demande croissante pour les employés de ce groupe, associées au rajeunissement de l'effectif, ont entraîné beaucoup de déplacements au sein de ce groupe



élevé chez les PE. Le fait que les membres de ce groupe possèdent des compétences aisément transférables favorise également leurs déplacements entre les divers ministères et organismes. Les membres du groupe PE ont donc eu de nombreuses occasions de changer de poste pour trouver un travail plus gratifiant, de concilier leur vie professionnelle et leur vie personnelle, d'acquies de l'expérience permettant l'avancement professionnel ou de trouver un emploi qui leur convient mieux. Nous avons également observé que la charge de travail variait selon les organisations. Par conséquent, dans un marché du travail restreint, les membres du groupe PE peuvent changer de poste jusqu'à ce qu'ils trouvent un environnement de travail qui leur convient.

## Mobilité du groupe Économique, sociologie et statistique

### Graphique 8 : Taux global de mobilité – groupe ES



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

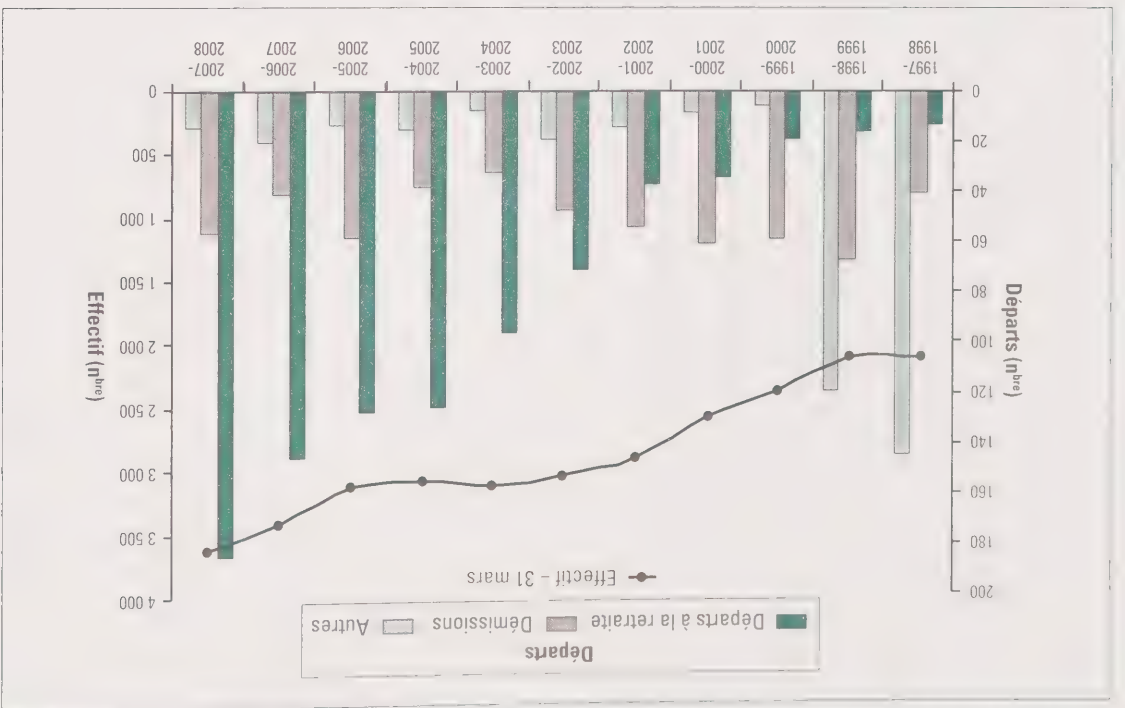
Dans le groupe ES, on a observé deux périodes de déplacements accrus et une période de diminution des déplacements de 2001-2002 à 2004-2005. La tendance observée est donc semblable à celle du reste de la fonction publique, soit une augmentation des déplacements dans leur ensemble et des déplacements internes au cours des quatre dernières années.

Les promotions représentaient la plupart des déplacements observés au sein du groupe ES au cours de la période visée par l'étude. Toutefois, la proportion de déplacements latéraux et régressifs était également à la hausse; elle a atteint un taux égal à celui des promotions en 2006-2007. Par la suite, on a observé une augmentation du nombre de promotions en 2007-2008 (voir l'annexe 2,

graphique 28).

Les départs à la retraite, associés au nombre restreint d'employés à la mi-carrière au sein de l'effectif PE, ont influé sur les déplacements de ce groupe

Graphique 7 : Croissance et départs – groupe PE



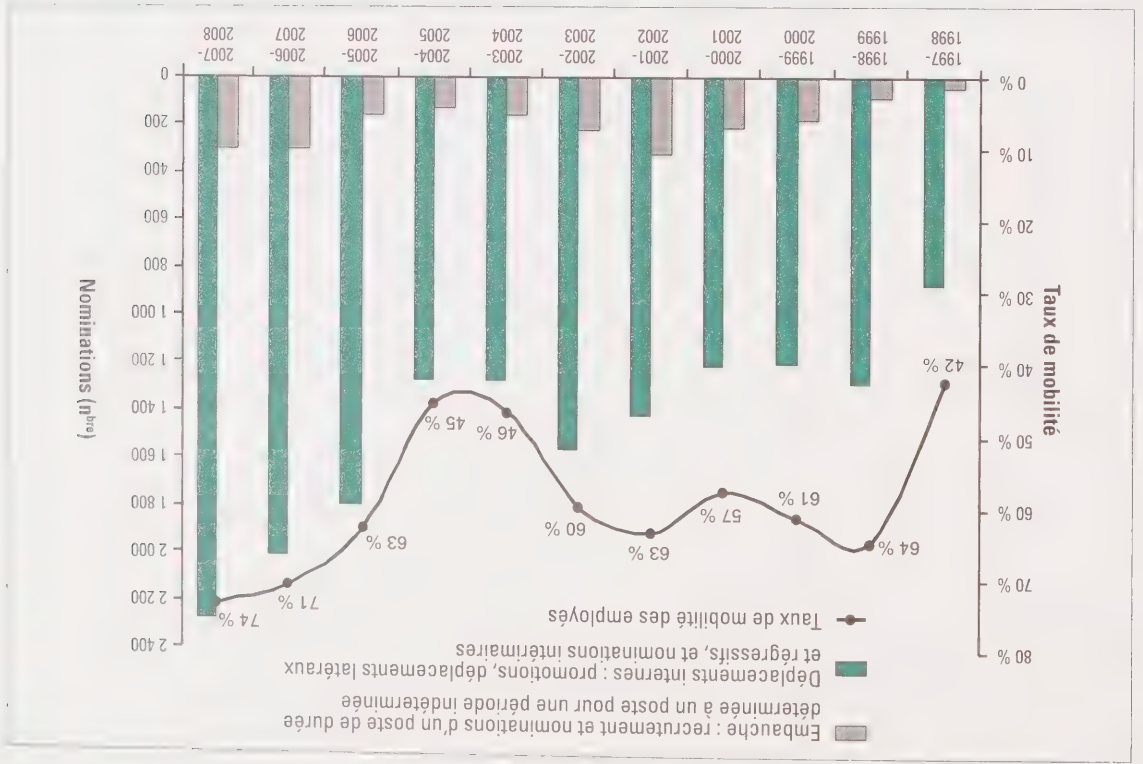
Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

Les départs à la retraite ont augmenté de façon considérable, passant de 13 départs en 1997-1998 à 184 en 2007-2008, pour un total de 867 en 11 ans. Plus de 78 % de ces départs à la retraite ont eu lieu au cours des cinq dernières années.

À l'instar du reste de la fonction publique, la répartition des membres du groupe PE en fonction de l'âge a varié au cours de la période à l'étude, mais de façon plus prononcée. En effet, celui-ci a recruté une grande proportion d'employés âgés de moins de 35 ans et de plus de 49 ans de l'exercice 1997-1998 à l'exercice 2007-2008. Parallèlement, la proportion de membres du groupe PE âgés de 35 à 49 ans a diminué, passant de 74 % à 40 % (voir l'annexe 2, graphique 25). Les personnes interrogées ont indiqué que la corrélation âge-expérience était particulièrement présente au sein du groupe PE. Elles ont en outre confirmé que la courbe démographique de l'effectif (y compris les départs à la retraite) était un facteur important qui contribuait à la mobilité des membres du groupe PE.

La proportion de déplacements organisationnels observés chez les membres du groupe PE est à la hausse. Ces déplacements ont augmenté, passant de 16 % en 1997-1998 à 32 % en 2007-2008, ce qui témoigne de la concurrence que se livrent les ministères et organismes pour l'embauche des membres du groupe PE (voir l'annexe 2, graphique 26). Les personnes interrogées ont souvent fait référence à la concurrence entre les ministères et organismes comme facteur qui contribue au taux de mobilité

Graphique 6 : Taux global de mobilité – groupe PE

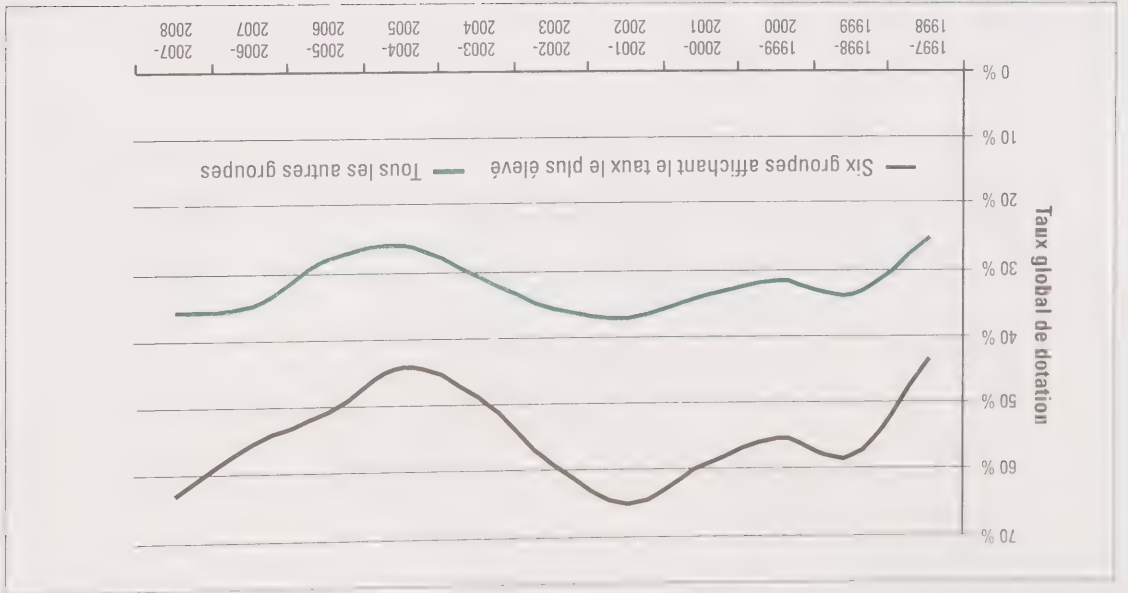


Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

Le taux global de mobilité au sein du groupe PE a varié au cours de la période visée. Ces variations étaient plus prononcées que celles observées dans le reste de la fonction publique. Le taux de mobilité a augmenté au cours des quatre dernières années, atteignant 74 % en 2007-2008. Il s'agit là du taux le plus élevé de mobilité observé au cours des 11 années étudiées. Les déplacements internes ont pratiquement triplé au cours de cette période. En 2007-2008, ils ont atteint 2 276, ce qui représente également le plus haut niveau observé en 11 ans.

Les promotions représentaient la plupart des déplacements observés au sein du groupe PE au cours de la période visée. Toutefois, la proportion des déplacements latéraux et régressifs a également augmenté entre 2002-2003 et 2005-2006 pour se situer pratiquement au même niveau que les promotions en 2005-2006 et en 2006-2007 (voir l'annexe 2, graphique 24).

**Graphique 5 : Répartition des six groupes professionnels affichant le taux de mobilité le plus élevé comparativement au reste de la fonction publique**



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif



## Mobilité selon les groupes professionnels

Nous avons observé des taux de mobilité particulièrement élevés chez certains groupes professionnels. Le groupe Économique, sociologie et statistique (ES) et le groupe Gestion du personnel (PE) affichaient les taux moyens de mobilité les plus élevés au cours de la période de 11 ans ayant fait l'objet de l'étude. Il y avait également un taux de mobilité élevé pour le groupe Services d'information (IS), le groupe Services administratifs (AS), le groupe Gestion financière (FI) et le groupe Direction (EX) (voir l'annexe 2, graphique 23). Comme l'illustre le graphique 5, ces six groupes ont systématiquement affiché un taux de mobilité plus élevé que celui du reste de la fonction publique tout au long de la période visée par l'étude.

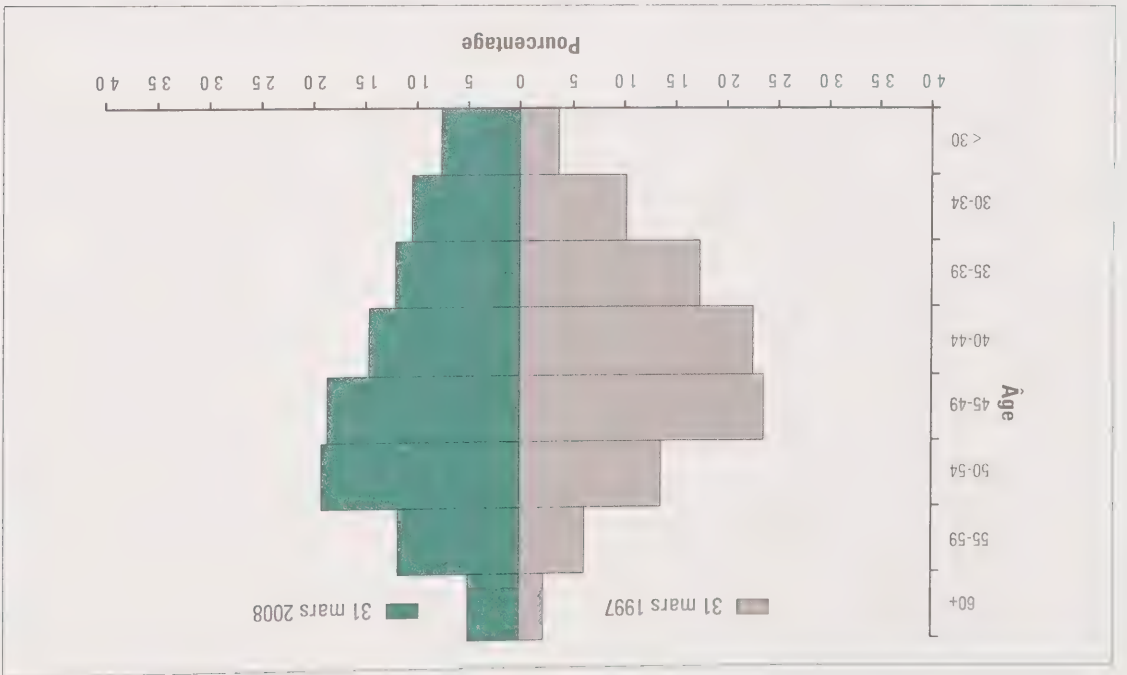
Nous avons examiné ces groupes à la mobilité élevée de façon plus attentive. Les résultats de notre analyse indiquent que ces groupes partagent certaines caractéristiques qui les prédisposent à un taux de mobilité élevé. Les employés de ces groupes possèdent des compétences transférables et sont généralement en nombre restreint sur le marché du travail, la demande étant dans ce cas plus grande que l'offre.

Toutefois, l'ampleur et la nature des facteurs influant sur la mobilité varient.

- La croissance est un facteur clé qui contribue à la mobilité. Bien que la taille des six groupes se soit accrue au cours de la période faisant l'objet de l'étude, les groupes ES et IS ont affiché un taux de croissance beaucoup plus élevé que les quatre autres groupes.
- Les départs à la retraite sont également un autre facteur clé qui favorise la mobilité au sein de la fonction publique. Bien que ces départs aient augmenté au sein de tous les groupes, ils ont été plus prononcés au sein des groupes PE, AS et EX; la retraite était d'ailleurs à l'origine de la plupart des départs observés au sein de ces groupes. En revanche, les démissions étaient à la base de la plupart des départs observés au sein des groupes ES et IS pour la majeure partie de la période à l'étude.
- La répartition de l'effectif en fonction de l'âge, qui constitue un indicateur des personnes susceptibles de changer de poste, variait également. Les groupes ES, IS et FI comportaient un effectif relativement jeune, et donc plus susceptible de changer d'emploi. Cependant, chez le groupe PE, on observait un écart sur le plan de l'âge, qui se traduisait par une proportion considérable de l'effectif approchant l'âge de la retraite. Le groupe EX affichait également une proportion élevée d'effectif bientôt en âge de prendre sa retraite, ce qui créait des possibilités pour les groupes de relève, comme les membres du groupe ES.

Chaque groupe fait l'objet d'un examen distinct dans les pages qui suivent.

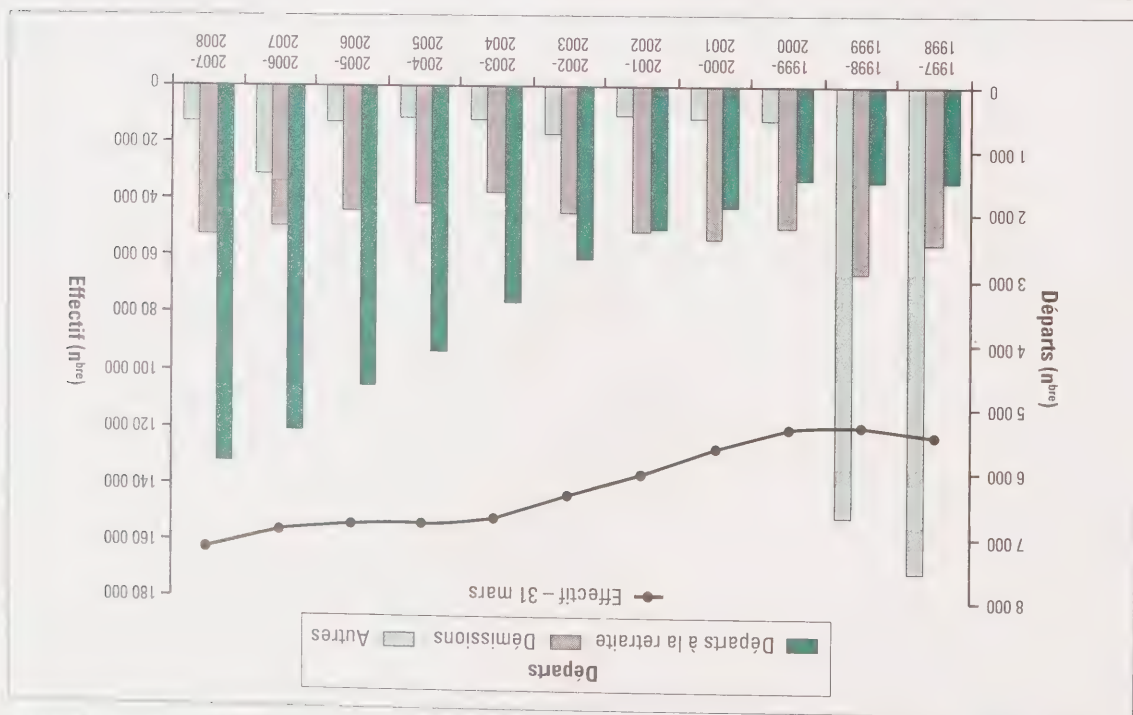
**Graphique 4 : Répartition des fonctionnaires en fonction de l'âge : comparaison entre 1997-1998 et 2007-2008**



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

L'âge a un lien avec le taux de mobilité, principalement parce qu'il sert de repère pour les différentes étapes de la carrière et de la vie des employés. Les données quantitatives recueillies indiquent que les jeunes employés sont plus portés à changer d'emploi. La mobilité diminue pour les employés à la mi-carrière, et elle se réduit à nouveau lorsque les employés approchent de la retraite (voir les tendances à l'annexe 2, graphique 22). Le taux moyen de mobilité interne pour les employés de moins de 35 ans est de 49 %, tandis qu'il est de 33 % pour les employés âgés de 35 à 44 ans et de seulement 20 % pour les employés de 45 ans et plus. Les personnes interrogées croient que les nouvelles recrues sont plus portées que les générations précédentes à changer d'emploi lorsque le milieu de travail ne répond pas à leurs attentes. L'attitude des employés à l'égard du travail et les intérêts professionnels ont souvent été mentionnés à titre de facteurs qui influent sur les déplacements, particulièrement dans le cas des déplacements latéraux ou des déplacements permettant de bénéficier de programmes de perfectionnement qui accélèrent l'avancement professionnel.

**Graphique 3 : Ensemble de la fonction publique – croissance et départs**



Près des deux tiers des personnes interrogées ont indiqué que les départs à la retraite étaient un facteur déterminant pour ce qui est des déplacements. Plus de la moitié de ces personnes ont affirmé que les départs à la retraite et l'effectif vieillissant avaient pour conséquence de libérer de nombreux postes au sein de la fonction publique, contribuant ainsi à la rareté des ressources sur le marché du travail.

### *La transformation de l'effectif a également contribué aux déplacements que l'on observe aujourd'hui dans la fonction publique*

La répartition des fonctionnaires en fonction de l'âge donne une idée des tendances en matière de mobilité. Elle permet également de prévoir les défis à venir en ce qui a trait au recrutement et à la planification de la relève, dans un contexte où de plus en plus de fonctionnaires deviennent admissibles à la retraite.

La répartition de l'effectif de la fonction publique en fonction de l'âge s'est transformée au cours de la période visée par l'étude. Comme l'illustre le **graphique 4**, la proportion d'employés d'âge moyen (de 35 à 49 ans) a diminué, passant de 64 % en 1997-1998 à 45 % en 2007-2008. En revanche, la proportion de jeunes employés et celle des employés à l'âge de la retraite ont augmenté. Selon les personnes interrogées, l'examen des programmes a influé sur la répartition des fonctionnaires en fonction de l'âge.

Des écarts importants semblent avoir découlé de la mise en œuvre de mécanismes de contrôle de l'embauche. Les déplacements ont augmenté en 2000-2001, soit après l'examen des programmes, et à nouveau en 2005-2006. Une quantité non négligeable des personnes interrogées ont mentionné que l'examen des programmes des années 1990 avait contribué aux déplacements observés au sein de la fonction publique.

Nous avons examiné les types de déplacements sur une période de 11 ans (voir l'annexe 2, graphique 20). Tout au long de la période visée par l'étude, les promotions à l'intérieur et les déplacements latéraux et régressifs ont constitué la majeure partie des déplacements observés au sein de la fonction publique.

Au cours des 11 dernières années, la plupart des employés qui ont changé d'emploi n'ont effectué qu'un seul déplacement à l'intérieur au cours d'une année donnée (voir l'annexe 2, graphique 21).

### *La croissance et les départs à la retraite ont influé sur la mobilité dans la fonction publique*

La croissance de la taille de la fonction publique et les départs à la retraite ont tous deux influé sur la mobilité, de la façon décrite ci-dessous :

- Comme l'illustre le **graphique 3**, le nombre d'employés nommés pour une période indéterminée a augmenté de façon constante au cours de la période visée par l'étude. Dans l'ensemble, l'effectif nommé pour une période indéterminée a augmenté depuis mars 1999 de 36 %, atteignant 161 998 en date du 31 mars 2008.
- Les départs à la retraite ont presque quadruplé au cours des 11 dernières années, augmentant de 211 % depuis 2000-2001 et atteignant 5 872 en 2007-2008. Au cours de la période visée par l'étude, 34 647 fonctionnaires ont pris leur retraite, dont 68 % au cours des cinq dernières années.



## Constatations de l'étude

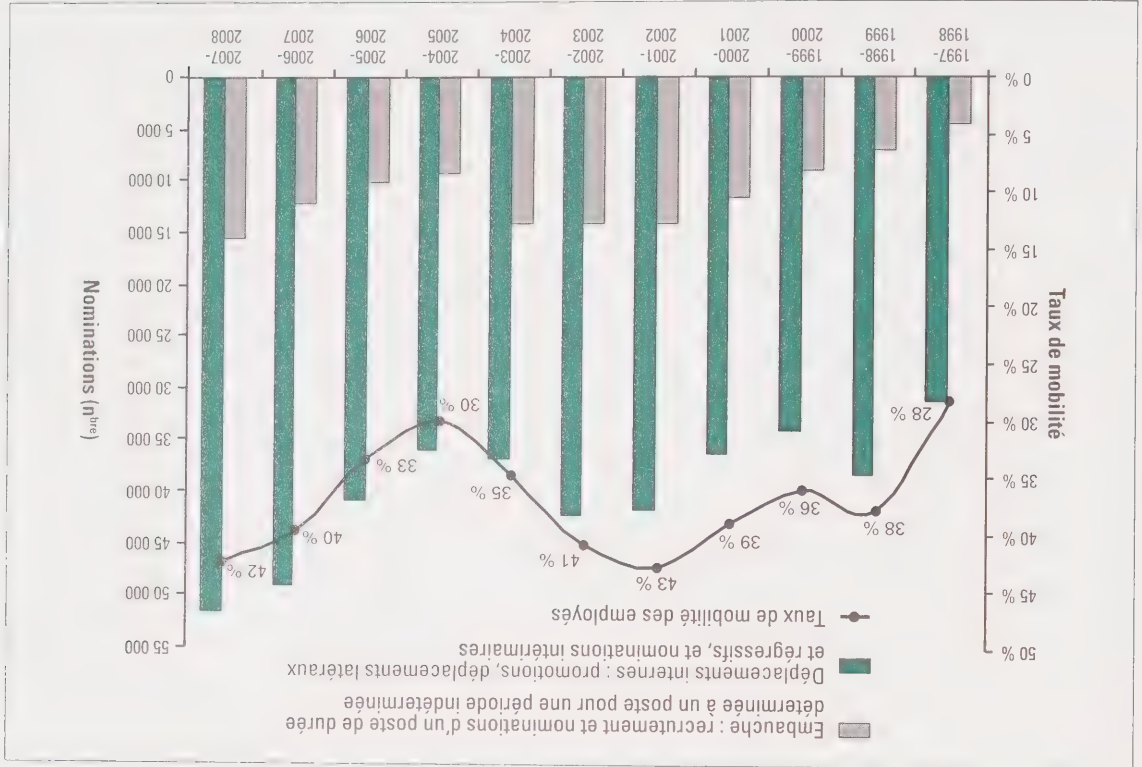
Mobilité des fonctionnaires à l'échelle du gouvernement

*Le taux global de mobilité a varié au cours de la période visée par l'étude, mais il a augmenté ces dernières années*

Au cours des 11 dernières années, le taux de mobilité moyen, tant dans la fonction publique que vers celle-ci, était de 37 %. En effet, le taux de mobilité des employés a varié entre 28 % (taux le plus bas) en 1997-1998 et 43 % (taux le plus haut) en 2001-2002 (voir le **graphique 2**). Au cours des quatre dernières années, le taux relatif de mobilité a atteint un sommet de 42 % en 2007-2008. En chiffres absolus, le nombre de nominations à des postes pour une période indéterminée (embauche et déplacements internes) a atteint 67 287 en 2007-2008, soit le nombre le plus élevé observé au cours de la période faisant l'objet de l'étude.

Les déplacements internes ont augmenté au cours des quatre dernières années, passant de 35 962 en 2004-2005 à 51 640 en 2007-2008, ce qui représente le taux le plus élevé observé au cours de la période visée.

**Graphique 2 : Taux global de mobilité – tendances**



Source : Dossiers de la CFP sur les nominations et l'effectif

## Taux de roulement excessif des employés

Bien dirigée, la mobilité peut avoir des répercussions positives à la fois pour les organisations et pour le gouvernement dans son ensemble. En effet, elle ouvre la porte à de nouvelles idées et elle appuie le perfectionnement et l'avancement professionnels des employés. Cependant, un taux de mobilité assez faible ou assez élevé peut avoir des conséquences négatives, notamment sur l'efficacité opérationnelle. Un taux de roulement excessif des employés se caractérise par ce qui suit :

- une mobilité tellement élevée qu'elle nuit au rendement de l'organisation ou à la qualité de la vie professionnelle des employés;
- un taux de mobilité beaucoup plus élevé que la moyenne;
- une mobilité influencée par des promotions accélérées qui fait en sorte que les employés ne passent pas suffisamment de temps à un niveau donné pour acquérir les compétences requises pour leur poste.

Les recherches n'ont pas permis d'établir quel serait le taux de mobilité optimal, étant donné que tout dépend du contexte organisationnel. Par exemple, les organismes centraux, compte tenu de la nature de leurs activités, affichent généralement un taux de mobilité supérieur à celui des organisations responsables. Selon un document publié par la State Services Commission (Commission des services de l'État) de la Nouvelle-Zélande, « il n'existe pas de taux de roulement unique "optimal" applicable à toutes les organisations, car chacune a une stratégie différente et bon nombre d'organisations du secteur public entretiennent un lien avec différents secteurs du marché du travail » [traduction]<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> State Services Commission. *Measuring Human Resource Capability in the Public Service*, Nouvelle-Zélande, auteur, août 1999, page 12.

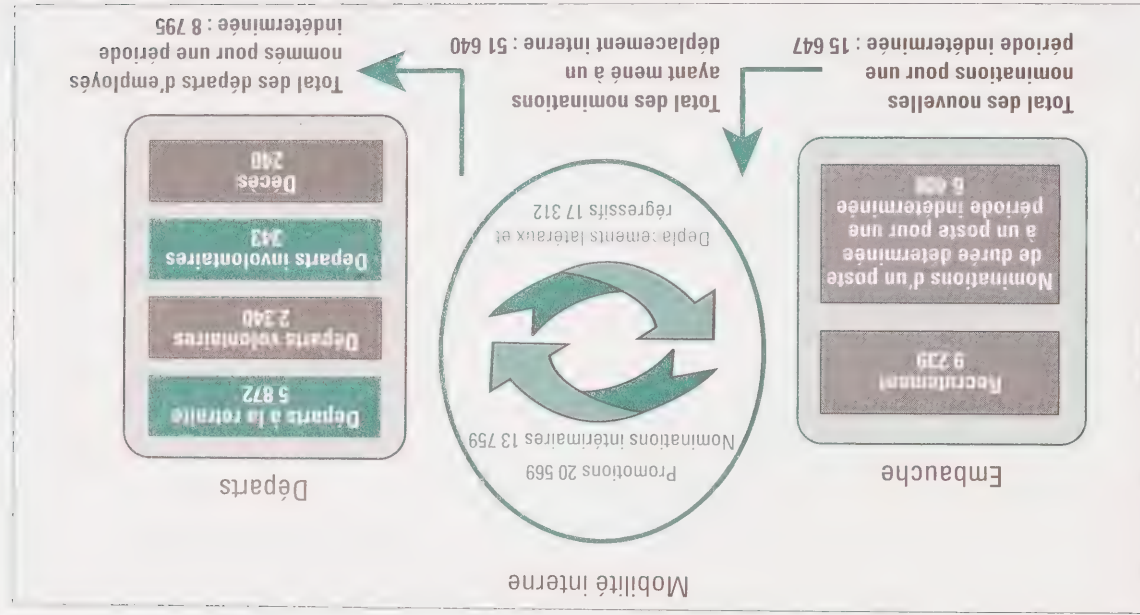
Il est possible d'examiner la mobilité des employés au sein de la fonction publique canadienne sous les aspects suivants :

- **mobilité des groupes professionnels** – nomination menant à un déplacement au sein du même groupe professionnel (promotion, déplacement latéral ou régressif<sup>5</sup>) et d'un groupe professionnel à un autre (p. ex. du groupe PE au groupe ES). Les employés peuvent passer d'un groupe à l'autre afin de perfectionner leurs compétences ou de poursuivre un cheminement professionnel différent.

- **mobilité interorganisationnelle** – nomination menant au déplacement d'un employé d'une organisation à une autre (il peut s'agir d'un déplacement latéral, d'un déplacement régressif ou d'une promotion).

- **mobilité géographique** – nomination menant au déplacement d'un employé entre la région de la capitale nationale et une autre région.

**Graphique 1 : Nominations et départs contribuant à la mobilité des employés nommés pour une période indéterminée, 2007-2008**



Source : Système d'information analytique sur les emplois (SIAE)

<sup>5</sup> Les déplacements latéraux et régressifs comprennent les mutations. Comme aucun renseignement sur le processus de nomination ne figure dans le système de paye, il est impossible d'établir une distinction entre les mutations latérales et les autres mutations. Il y a peu de déplacements régressifs.



L'étude comprend un volet quantitatif ainsi qu'un volet qualitatif permettant de cibler et d'analyser les tendances en matière de mobilité. Des statistiques viennent également préciser la nature et le niveau des nominations qui se traduisent par des déplacements au sein de la fonction publique. Des entrevues réalisées auprès de répondants clés, soit 42 personnes dans huit ministères et organismes, ont permis d'explorer les raisons pour lesquelles les employés ont décidé de changer de poste et de dégager les leçons tirées à cet égard. Voir à l'**annexe 1** les détails de la méthodologie. L'étude porte sur les ministères et organismes qui étaient assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* au cours des 11 dernières années. Les données relatives aux nominations et à l'effectif de l'Agence des services frontaliers du Canada et de plusieurs autres organismes de petite taille ne sont donc pas incluses dans les chiffres présentés.

## Contexte

### Définition et étude de la mobilité des employés

#### Qu'est-ce que la mobilité des employés?

La mobilité des employés se définit comme « les transitions intraorganisationnelles et interorganisationnelles qui se produisent au cours de la vie professionnelle d'une personne » [traduction]<sup>3</sup>. Ce phénomène se caractérise à la fois par les déplacements ascendants (promotions) et les déplacements latéraux (acquisition d'expérience professionnelle qui ne mène pas à une promotion).

Les différents types de déplacements que l'on observe au sein de la fonction publique fédérale sont les suivants (voir le **graphique 1**) :

- **embauche** – recrutement (de personnes provenant de l'extérieur de la fonction publique<sup>4</sup>) et nominations d'un poste de durée déterminée à un poste pour une période indéterminée;
- **déplacements internes** – nominations associées à un déplacement au sein même de la fonction publique, comme les déplacements latéraux et régressifs, les nominations intérimaires et les promotions;
- **départs** – départs de la fonction publique, ce qui comprend les départs à la retraite, les départs volontaires (p. ex. les démissions), les départs involontaires (p. ex. les mises en disponibilité) et les décès. (Les départs ont été examinés à titre de facteurs qui contribuent à la mobilité, mais ils n'ont pas été inclus dans les taux de déplacements, car nous n'avons mesuré que les données relatives aux employés nouvellement entrés en fonction.)

<sup>3</sup> Cité dans NG, et al. « Determinants of job mobility: A theoretical integration and extension », *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, vol. 80 (2007), p. 363-386.

<sup>4</sup> Aux fins de la présente étude, la fonction publique comprend les organisations au sein desquelles les nominations sont effectuées en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.



## Au sujet de la Commission de la fonction publique

La Commission de la fonction publique (CFP) est un organisme indépendant qui relève du Parlement et dont le mandat consiste à protéger l'intégrité du système de dotation de la fonction publique ainsi que la neutralité politique de cette dernière. De plus, la CFP est chargée de recruter des Canadiens qualifiés provenant de partout au pays. La CFP élabore des politiques et des lignes directrices afin de veiller à ce que les nominations soient effectuées selon le principe du mérite et à ce qu'elles respectent les valeurs de dotation. La CFP mène des évaluations, des vérifications, des études et des enquêtes pour confirmer l'efficacité du régime de dotation et y apporter des améliorations, le cas échéant. La CFP fournit également des services de dotation et d'évaluation aux ministères et aux organismes, à titre facultatif.

## Enjeu de l'étude

Dans son rapport annuel 2006-2007, la CFP a indiqué qu'il y avait lieu de se pencher sur le taux de mobilité au sein de la fonction publique fédérale. Selon les analyses préliminaires contenues dans le rapport annuel de 2006-2007, la mobilité des employés était estimée à 40 %, ce qui représentait une hausse comparativement à 35 % pour l'exercice 2005-2006 et à 30 % pour l'exercice précédent. Dans le rapport annuel, on indiquait que les déplacements des employés variaient en fonction des groupes professionnels. Le groupe Gestion du personnel (PE) était celui qui affichait le taux de mobilité le plus élevé, suivi du groupe Économique, sociologie et statistique (ES). Le groupe Direction (EX) affichait également un taux de mobilité élevé.

Dans le rapport annuel de 2006-2007, nous avons dit craindre que ces taux de mobilité ne se traduisent par une vaste proportion de fonctionnaires nouvellement entrés en fonction. Cette situation pourrait créer des difficultés, notamment en ce qui a trait à la nécessité d'assurer un recrutement approprié, à la planification de la relève et à la formation pertinente des personnes nouvellement entrées en fonction.

## Objectifs de l'étude

Les trois objectifs de l'étude étaient les suivants :

- a) décrire la nature et le niveau des nominations qui mènent à un déplacement au sein du gouvernement fédéral;
- b) examiner les facteurs qui influent sur les déplacements;
- c) dégager les leçons tirées.

influent sur ces taux, comme la croissance, les départs à la retraite et les démissions, variaient selon le groupe professionnel, tout comme les types de déplacements (promotions, déplacements latéraux, nominations intérieures et embauche : recrutement externe et nominations d'un poste de durée déterminée à un poste pour une période indéterminée). Le nombre d'années que les employés passent à un niveau donné avant d'obtenir une promotion a diminué chez certains groupes professionnels, situation ayant pour résultat un effectif moins expérimenté. De tous les groupes examinés, c'est le groupe PE qui a affiché la diminution la plus marquée au fil des ans en ce qui a trait au nombre d'années passées à un niveau.

Dans la région de la capitale nationale, on observe un taux de déplacements systématiquement plus élevé que dans les régions. Nous avons constaté peu de déplacements entre la région de la capitale nationale et les autres régions au cours de la période visée par l'étude. À l'exception des organismes centraux, nous avons observé peu de déplacements entre les différents ministères et organismes. Les organisations de petite taille et de taille moyenne affichaient un taux de déplacements interorganisationnel plus élevé que les organisations de plus grande taille. Les membres de certains groupes professionnels affichant un taux de déplacement élevé vont de plus en plus d'un ministère et organisme à l'autre.

Cette étude vient appuyer la nécessité d'une planification des ressources humaines qui doit prendre en considération la nature et la portée des déplacements des employés au sein de chaque organisation. Elle met également en évidence l'importance de stratégies de recrutement, de maintien en poste et de planification de la relève pour des groupes professionnels donnés. Le groupe PE en est un bon exemple. Dans ce cas, l'augmentation des mesures de dotation attribuables aux déplacements des employés se répercute sur la charge de travail des personnes responsables des ressources humaines, groupe qui affiche déjà un taux de mobilité élevé.

Dans son rapport annuel de 2006-2007, la Commission de la fonction publique (C.F.P.) indiquait qu'il y avait lieu de se pencher sur le taux de mobilité au sein de la fonction publique fédérale. La C.F.P. a donc mené une étude sur la mobilité des fonctionnaires afin de mieux comprendre les tendances récentes en ce qui a trait à ces déplacements.

L'étude vise à décrire la nature et le niveau des nominations qui mènent à un déplacement au sein de la fonction publique fédérale, à examiner les facteurs qui influent sur ce déplacement et à dégager les leçons tirées. Dans le cadre de cette étude, les déplacements des employés ont été examinés sur une période de 11 ans (de 1997-1998 à 2007-2008). L'étude est fondée sur des renseignements statistiques et sur des entrevues menées auprès de hauts fonctionnaires dans huit ministères et organismes.

Bien gérée, la mobilité peut avoir des répercussions positives à la fois pour les ministères et pour le gouvernement dans son ensemble. En effet, elle ouvre la porte à de nouvelles idées et elle appuie le perfectionnement et l'avancement professionnels des employés. Cependant, un taux de mobilité assez faible ou assez élevé peut avoir des conséquences négatives, notamment sur l'efficacité opérationnelle.

Le taux de mobilité de la fonction publique observe au cours de la période visée par l'étude variait entre 28 % (taux le plus bas) en 1997-1998 et 43 % (taux le plus élevé) en 2001-2002. Le taux de mobilité s'est accru au cours des quatre dernières années, passant de 30 % en 2004-2005 à 42 % en 2007-2008. Cette augmentation est attribuable à divers facteurs, entre autres l'accroissement des promotions à l'intérieur et les déplacements latéraux<sup>1</sup>. En chiffres absolus, le nombre de nominations pour une période indéterminée a atteint un sommet en 2007-2008 (67 287)<sup>2</sup>.

La croissance de la taille de la fonction publique et l'accroissement des départs à la retraite au cours des 11 dernières années ont influé sur les tendances quant à la mobilité du personnel. Dans l'ensemble, l'effectif nommé pour une période indéterminée a augmenté de 36 % (de mars 1999 à mars 2008) et a atteint 161 998 en mars 2008. Parallèlement, le nombre de départs à la retraite a presque quadruplé au cours de la période visée par l'étude. En tout, 34 647 fonctionnaires ont pris leur retraite ces 11 dernières années. Environ 68 % de ces départs à la retraite ont eu lieu au cours des cinq dernières années.

La mobilité est particulièrement élevée chez certains groupes professionnels. Ainsi, le groupe Gestion du personnel (PE), le groupe Économique, sociologie et statistique (ES) et le groupe Direction (DX) affichaient respectivement des taux de mobilité de 74 %, 71 % et 55 % en 2007-2008. Les facteurs

<sup>1</sup> Les déplacements latéraux comprennent les mutations latérales et les autres mutations. Comme aucun renseignement sur le processus de nomination ne figure dans le système de paye, il est impossible d'établir une distinction entre les mutations latérales et les autres mutations.

<sup>2</sup> L'étude sur la mobilité des fonctionnaires porte sur les ministères et organismes qui étaient assujettis à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique au cours des 11 dernières années. Les données relatives aux nominations et à l'effectif de l'Agence des services frontaliers du Canada et de plusieurs autres organismes de petite taille ne sont donc pas incluses dans les chiffres présentés.

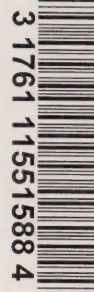
Graphique 10 : Taux global de mobilité – groupe AS .....	19
Graphique 11 : Croissance et départs – groupe AS .....	20
Graphique 12 : Taux global de mobilité – groupe IS .....	21
Graphique 13 : Croissance et départs – groupe IS .....	22
Graphique 14 : Taux global de mobilité – groupe FI .....	23
Graphique 15 : Croissance et départs – groupe FI .....	24
Graphique 16 : Taux global de mobilité – groupe EX .....	25
Graphique 17 : Croissance et départs – groupe EX .....	26
Graphique 18 : Nombre d'années passées à un niveau avant une promotion .....	27
Graphique 19 : Nombre d'années passées à un niveau avant une promotion – groupe PE .....	28



# Table des matières

<b>Points saillants</b>	3
<b>Introduction</b>	5
Au sujet de la Commission de la fonction publique	5
Enjeu de l'étude	5
Objectifs de l'étude	5
<b>Méthodologie</b>	6
<b>Contexte</b>	6
Définition et étude de la mobilité des employés	6
<b>Constatations de l'étude</b>	9
Mobilité des fonctionnaires à l'échelle du gouvernement	9
Mobilité selon les groupes professionnels	13
Mobilité interorganisationnelle	28
Perspective géographique	29
<b>Leçons tirées et conclusion</b>	31
<b>Équipe chargée de l'étude</b>	32
<b>Annexes</b>	33
<b>Annexes 1 : Méthodologie</b>	33
<b>Annexes 2 : Renseignements statistiques</b>	35
<b>Liste des graphiques</b>	
<b>Graphique 1 : Nominations et départs contribuant à la mobilité des employés nommés pour une période indéterminée, 2007-2008</b>	7
<b>Graphique 2 : Taux global de mobilité – tendances</b>	9
<b>Graphique 3 : Ensemble de la fonction publique – croissance et départs</b>	11
<b>Graphique 4 : Répartition des fonctionnaires en fonction de l'âge : comparaison entre 1997-1998 et 2007-2008</b>	12
<b>Graphique 5 : Répartition des six groupes professionnels affichant le taux de mobilité le plus élevé comparativement au reste de la fonction publique</b>	14
<b>Graphique 6 : Taux global de mobilité – groupe PE</b>	15
<b>Graphique 7 : Croissance et départs – groupe PE</b>	16
<b>Graphique 8 : Taux global de mobilité – groupe ES</b>	17
<b>Graphique 9 : Croissance et départs – groupe ES</b>	18





3 1761 11551588 4

Octobre 2008

# Étude sur la mobilité des fonctionnaires Rapport de la Commission de la fonction publique du Canada



100 ans  
1908-2008

